Balance de la situación alimentaria y nutricional en Ecuador

Informe 2015



Nataly Torres
Mónica Vera
Francisco Gachet
Laura Boada

¿Quiénes somos?

FIAN Internacional es una organización no gubernamental cuyo objetivo fundamental es la defensa del Derecho a la Alimentación, reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Fundada en 1986 en Alemania, la organización tiene hoy secciones nacionales en África, Asia, América del Sur y Europa, y miembros procedentes de más de 50 países. Cuenta con un estatus consultivo ante la Organización de Naciones Unidas (ONU). Es una organización sin ánimo de lucro y sin filiación política o religiosa. Desde su creación en 2006, FIAN Ecuador se dedica a la vigilancia del Derecho Humano a la Alimentación en este país.

¿Qué hacemos?

FIAN analiza, documenta y da seguimiento a casos de violaciones al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada a través de mecanismos de exigibilidad e incidencia política y jurídica para que los Estados cumplan con las obligaciones e manadas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Realiza capacitación y formación sobre Derecho a la Alimentación a la sociedad civil, autoridades estatales y público en general. En el sistema de Naciones Unidas y en otros de derecho internacional aboga por el respeto de los Derechos Humanos para fortalecer y mejorar su protección.

BALANCE DE LA SITUACIÓN ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN ECUADOR

INFORME 2015

FIAN Ecuador

Equipo de investigación:

Nataly Torres, economista (Universidad de Cuenca) y máster en Desarrollo Territorial Rural (FLACSO Ecuador), responsable del Programa de Exigibilidad y Monitoreo de Políticas Públicas en FIAN Ecuador, coordinadora y analista en temas de políticas de desarrollo de esta investigación.

Mónica Vera, abogada y licenciada en Ciencias Jurídicas (Pontificia Universidad Católica del Ecuador) y máster (c) en Sociología con mención en Género y Desarrollo (FLACSO Ecuador); experta en temas jurídicos y estudios de género.

Francisco Gachet, docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador, investigador asociado al Instituto Superior de Investigación y Postgrado ISIP-UCE, responsable del análisis de la situación agraria.

Laura Boada, ingeniera en Agroindustria Alimentaria (Escuela Agrícola Panamericana El Zamorano) y máster en Desarrollo Territorial Rural (FLACSO Ecuador), investigadora asociada al Instituto Superior de Investigación y Postgrado ISIP-UCE, experta en el estudio de los sistemas agroalimentarios, alimentación y nutrición.

Contribuyeron con sus comentarios y aportes: François Houtart (IAEN), Milton Yulán (Unión Tierra y Vida), Myriam Paredes (FLACSO Ecuador), Pablo Piedra (UDLA), Fernando Razo (Universidad Metropolitana), Tim Weichselfelder (Universidad Libre de Berlín) y Lama Al Ibrahim (Centro Andino de Acción Popular - CAAP).















Nataly Torres
Mónica Vera
Francisco Gachet
Laura Boada

BALANCE DE LA SITUACIÓN ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN ECUADOR

INFORME 2015

FIAN Ecuador

FIAN Ecuador, Quito – Ecuador, 2016.
Título: Balance de la situación alimentaria y nutricional en Ecuador.
Informe 2015
Autores: Nataly Torres, Mónica Vera, Francisco Gachet y Laura Boada.
Institución coordinadora: FIAN Ecuador.
Coordinación y edición: Nataly Torres (FIAN Ecuador) y Tim Weichselfelder (Universidad Libre de Berlín).
Diseño e impresión: Ekseption Publicidad
Fotografías: FIAN Ecuador y OCARU.
Fotografía portada: Daniela Andino / Comunidad indígena de Flores, Chimborazo.
Auspiciantes: Unión Europea, MISEREOR, Forum Syd y Bread For All
ISBN Obra Independiente: 978-9942-8609-0-3

FIAN Ecuador
Cristóbal de Acuña OE 1 - 97 y Toribio Montes
Email: info@fianecuador.org.ec
Telefax: (593) 02 3201768
www.fianecuador.org.ec
Quito–Ecuador
Impreso en Quito – Ecuador
Abril de 2016

Índice

Presentación

Desde el año 2006, en que FIAN Ecuador ha tenido presencia en el país, empezó a realizar trabajos de documentación para evidenciar violaciones al Derecho a la Alimentación, basando sus investigaciones en datos oficiales, pero en especial en estudios de caso.

Con el paso del tiempo, FIAN Ecuador fue intensificando este tipo de trabajo, en especial desde 2009, cuando empezó a realizar ejercicios de monitoreo de las políticas públicas a través de la construcción de informes temáticos nacionales que tratan de demostrar, con apoyo en datos oficiales y documentación de casos, un balance y un análisis de la situación alimentaria en el país.

Para 2016, me es muy grato presentar un nuevo trabajo en el sentido señalado, al que se ha denominado Informe 2015 "Balance de la Situación Alimentaria y Nutricional en el Ecuador", que, a diferencia de los anteriores, amplía su contenido de tal forma que puede reflejar un análisis integral en relación a las políticas públicas que guardan relación directa a la implementación del derecho a la alimentación.

Su importancia radica en observar cómo el Estado ha venido implementando este derecho humano hacia la población ecuatoriana, luego de transcurridos cerca de ocho años desde la renovación de los compromisos políticos del Estado a través de la Constitución. En ella, el gobierno se comprometió a respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación y a alcanzar la soberanía alimentaria.

Es por esto que el Informe a continuación no es solo un monitoreo, sino también un ejercicio académico y práctico que devela algunos indicadores en relación al estado de derechos y democracia; al carácter de las políticas de desarrollo económico y los sistemas de mercado agroalimentarios; al acceso a recursos productivos (tierra, agua, créditos y trabajo) para la agricultura familiar campesina, y a hechos y hallazgos sobre el derecho a la nutrición de la población ecuatoriana.

En su parte final, el presente documento plantea conclusiones y recomendaciones que aspiran a ser elementos generadores de espacios de diálogo y/o encuentros entre diversos actores para ir buscando cambios políticos, económicos y agrarios a nivel nacional y regional, que permanecen pendientes.

Por último, destaco el ejemplar esfuerzo del equipo de investigadores, colaboradores, académicos, amigas y amigos de organizaciones fraternas y, por supuesto, agradezco a las diversas organizaciones sociales que permitieron gestar y publicar este trabajo.

Mario Macías Yela
Director Ejecutivo
FIAN Ecuador

Introducción

En América Latina y el Caribe se ha declarado reiteradamente que el año 2015 ha sido exitoso en materia de derechos humanos. De acuerdo al último *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2015* de la Organización para la Agricultura y Alimentación (FAO), en la región se cumplieron las dos metas internacionales del hambre. La primera meta corresponde al Objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que establece "Erradicar la pobreza extrema y el hambre" y contempla, entre otros, la meta1C: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre. La segunda meta se estableció en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996 y plantea disminuir el número de personas afectadas por el hambre en 1990 a la mitad para 2015.

Las últimas estimaciones de la FAO confirman que América Latina y el Caribe cumplió la meta 1C de los ODM con el decrecimiento de su porcentaje de subalimentación de 14,7% en 1990 – 1992 a 5,5% en el periodo 2014 – 2016. Es decir, entre 1990 y 2015, la región redujo su porcentaje de personas afectadas por el hambre a menos de la mitad. La región cumplió asimismo con la meta de la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996 al haber reducido el número total de personas afectadas por el hambre a 34,3 millones[1]. La pobreza también ha disminuido desde 2002 en adelante desde cerca del 44% al 28%, aunque la indigencia registró un incremento en los últimos dos años. Según el mismo informe, Ecuador ha logrado reducir el hambre de 2,0 millones de personas en 1990 – 1992 a 1,8 millones de personas en 2014 – 2016. Esto representa una caída en el porcentaje de personas afectadas por el hambre del 19,4% al 10,9% de la población en los mismos períodos.

La FAO atribuye estos resultados al compromiso político de los países con la lucha contra el hambre y la ejecución de programas y redes de protección social, en un contexto de estabilidad macroeconómica y política que sustentó este proceso en la última década. Se destaca que América Latina y el Caribe fueron pioneras en proponer la erradicación del hambre al año 2025, meta adoptada en 2005 por la *Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre* y ratificada en 2015 por

[1] Sin embargo, en cada subregión y en cada país, el progreso ha sido diferente. Por ejemplo, América del Sur ha logrado el mayor grado de avance en la reducción del número de personas subalimentadas y en su prevalencia, pero el mayor número de personas subalimentadas aún se encuentra en esta subregión. América Central ha logrado reducir el hambre de 12,6 millones en 1990 – 92 a 11,4 millones de personas en 2014-2016, una reducción del 10,7% al 6,6% de la población. Sin embargo, la reducción del hambre en términos absolutos se ha estancado desde 2013. El Caribe es la subregión más rezagada: actualmente en ella 7,5 millones de personas sufren hambre, un escaso avance desde 1990 – 92 cuando el hambre afectaba a 8,1 millones de caribeños. La proporción se redujo solo 7,2 puntos porcentuales, del 27% en 1990-92 a 19,8% en 2014-16. Esto responde en gran parte a la situación de Haití: tiene el 75% de la población subalimentada del Caribe y enfrenta la situación más crítica de toda América Latina y el Caribe. Para una revisión más detallada del Informe, está disponible en: http://www.fao.org/3/a-i4636s.pdf

la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en su *Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025*[2] que plantea erradicar el hambre, la pobreza y la pobreza extrema al año 2025, y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional (FAO, 2015).

Pese al aparente éxito de la región en términos de la reducción del hambre y de las personas subalimentadas, más de 34 millones de personas aún sufrirán desnutrición, lo que exige aumentar y fortalecer los esfuerzos para lograr erradicarla. Además, varios países, incluido Ecuador, enfrentan lo que se denomina la doble carga de la malnutrición, es decir que además de la malnutrición por déficit alimentario, la malnutrición por exceso se ha vuelto un problema creciente. Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), citadas por la FAO (2015: 19 – 20), el sobrepeso y la obesidad afecta al 7,1% de la población infantil de la región, cifra que supera al sobrepeso infantil global, con lo cual 3,8 millones de niños en América Latina y el Caribe presentan sobrepeso. En promedio, el 23% de la población adulta es obesa, lo que significa que uno de cada cuatro habitantes de la región está afectado por este fenómeno, cuyas principales causas son el exceso de consumo de calorías, estilos de vidas más sedentarios y cambios de los patrones de alimentación y los sistemas de producción.

Finalmente, los logros sociales obtenidos de las políticas derivadas de los objetivos internacionales y regionales contra el hambre, incluida la nueva agenda de desarrollo post 2015, no resultarán suficientes si no se abordan las causas estructurales de la desigualdad, la pobreza y la malnutrición, reforzadas por el modelo productivo agro exportador y de consumo que continúa poniendo en su centro al mercado y a las transnacionales que perjudican los sistemas alimentarios locales, desplazan al campesinado, refuerzan la división sexual del trabajo, interfieren en el acceso a los recursos naturales y causan la destrucción ambiental (Galdames y Núñez, 2015).

El Derecho a la Alimentación desde un enfoque de derechos humanos

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de Naciones Unidas establece que: "el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otro, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o los medios para obtenerla" (Observación General No. 12, párrafo 6). Por consiguiente, el CDESC enfatiza en que el derecho a la alimentación adecuada no se refiere únicamente a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos

[2] Ver Resumen Ejecutivo, disponible en http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/celac/ESP__Plan_CELAC_2025.pdf

que necesitan las personas para vivir y define que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende las siguientes dimensiones: i) *adecuabilidad*, que se refiere a la cantidad y calidad de alimentos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física de la persona según las necesidades fisiológicas humanas en las etapas del ciclo vital; ii) *disponibilidad*, que implica que los alimentos deben estar al alcance de las personas de forma directa, a través del acceso a los recursos para producirlos o indirectamente, a través del mercado, sistemas de distribución, elaboración y comercialización; iii) *accesibilidad*, que establece que los alimentos no solamente deben estar disponibles, sino que las personas deben poder acceder a ellos para el consumo. La accesibilidad tiene dos dimensiones: *económica*, relativa a los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para la alimentación adecuada que deben estar a un determinado nivel para que no se vean amenazadas o pongan en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La segunda dimensión es *física*, respecto a que las personas puedan lograr materialmente su suministro de alimentos, incluidos quienes no puedan alimentarse por sí mismos, como niños, ancianos, personas con incapacidad física y mental, desempleados, entre otros, y un atributo transversal que califica estos tres elementos iv) *la sostenibilidad*, que implica el acceso a alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras, entrañando el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo (FIAN Internacional y Welthungerhilfe, 2007: 13; Barragán *et al*., 2011: 13).

El Estado Ecuatoriano ha reconocido el derecho a la alimentación en la Constitución Política de 2008, entendiéndolo como "el acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales" (Art. 13). Para el efecto, se estipula la promoción de la soberanía alimentaria como un objetivo estratégico del Estado.

Unas reivindicaciones políticas importantes que se deducen del concepto de soberanía alimentaria es la priorización de "la producción agrícola local para alimentar a la población, el acceso de los(as) campesinos(as) a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito". Además, la soberanía alimentaria exige el reconocimiento de varios derechos y deberes como el de los campesinos a producir alimentos y el de los consumidores a decidir lo que quieren consumir y cómo y quién lo produce; el derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas [...] demasiado baratas (p. ej., por medio de impuestos); la participación de los pueblos en la definición de política agraria; el reconocimiento de los derechos de las campesinas que desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación, entre otros (Vía Campesina, 2003 en *http://viacampesina.org/*).

La exigencia de la soberanía alimentaria ha sido vista como un tipo de explicación del Derecho a la Alimentación porque conecta y unifica los requisitos previos para lograr una seguridad alimentaria a largo plazo[3].

Monitoreo y avances del derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición en Ecuador

Desde 2009, FIAN Ecuador ha elaborado informes nacionales como parte del trabajo de promoción de la exigibilidad y monitoreo de la implementación del derecho a la alimentación[4]. En esta ocasión, el Informe 2015 *"Balance de la situación alimentaria y nutricional en Ecuador"* tiene como objetivo principal contar con una mirada del estado de la implementación de este derecho humano en la población ecuatoriana, al haber transcurrido cerca de ocho años desde la renovación de los compromisos políticos del Estado a través de la Constitución, para respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación y alcanzar la soberanía alimentaria.

Para la elaboración de este informe se ha recurrido a la metodología de monitoreo basado en Derechos Humanos (MBDH) presentada en el manual "Vigilando la Acción Estatal contra el Hambre" (FIAN Internacional y Welthungerhilfe, 2007). Sobre la base de las *Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva del Derecho a la Alimentación*[5], el manual de MBDH presenta una serie de preguntas claves para medir la voluntad y el esfuerzo del Estado de realizar el derecho a la alimentación, expresadas de la siguiente manera:

- *Estructura jurídica* e institucionales existentes en el Estado: pretende monitorear la existencia de las normas y las instituciones necesarias para impulsar la realización del derecho.
- *Los procesos puestos en marcha efectivamente por el Estado:* se trata de medidas que pueden ser de dos tipos: i) por una parte, la adopción de políticas y la introducción de programas e instituciones necesarias para lograr la realización plena del derecho cuando estas no existen y/o no son adecuadas para el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos, y ii) cuando buscan la implementación efectiva de políticas y programas ya adoptados. Con el monitoreo basado en derechos no solo se

[3] Véase Borras, S. et al.: "Land and food sovereignty". Third World Quarterly, 36:3, 600 – 617. Y Claeys, Priscilla: "Food Sovereignty and the Recognition of New Rights for Peasants at the UN". Globalizations, 14:4, 452 – 465.

[4] Véase Informe 2010: "Balance del estado alimentario de la población ecuatoriana desde una perspectiva de derechos humanos", disponible en http://issuu.com/fs78/docs/informe_daa_2010/3?e=18413145/31771271.
Informe 2013: "Derecho a la alimentación en las mujeres desde una perspectiva de género", disponible en http://issuu.com/fs78/docs/informe_2013_para_web/1?e=18413145/32563059

[5] Véase FAO (2005). Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Documento disponible en http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf

analiza si las medidas sirven para la realización del derecho, sino si en su naturaleza respetan los principios de derechos humanos.
- *Los resultados logrados por el Estado:* por ejemplo, si las políticas y programas de protección y garantía institucionalizadas son eficaces, si ha disminuido el número y el sufrimiento de personas desnutridas o excluidas de los recursos productivos, y si estas personas o quienes están amenazadas por violaciones tienen acceso a mecanismos efectivos de recurso para demandar la vulneración de la que han sido víctimas (FIAN Internacional y Welthungerhilfe, 2007: 19 – 20).

Esto significa que más allá de la eficiencia, eficacia y transparencia estatal en el cumplimiento de sus objetivos, se mide si en sus actividades legislativas, ejecutivas y judiciales, relacionadas directamente con el derecho a la alimentación o en las que puedan afectarlo de manera indirecta, el Estado está cumpliendo con sus obligaciones respecto a este derecho humano y según los principios de derechos humanos, todos ellos derivados de las normas y estándares del derecho internacional y nacional (FIAN Internacional y Welthungerhilfe, 2007: 19 – 20).

La estructura del informe está comprendida de la siguiente manera: en la primera parte se realiza un análisis del estado de derechos y democracia en Ecuador. Para ello, se detallan las garantías jurídicas vigentes en cuanto a derechos humanos y democracia en el país, los instrumentos jurídicos relativos al derecho a la alimentación, la participación de las organizaciones de derechos humanos en el diseño e implementación de políticas públicas relativas al derecho a la alimentación, el tratamiento de la información sobre la problemática alimentaria en el país y los mecanismos de protección a defensores(as) de derechos humanos frente a criminalización de las protestas sociales entorno al derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria.

En la segunda parte, se detalla y caracteriza la gama de políticas, programas e inversiones públicas que se están ejecutando en Ecuador a partir del Plan Nacional de Desarrollo vigente, se evalúa si los proyectos que se derivan del cambio de la matriz productiva en los sectores estratégicos y en el sector rural respetan los principios de derechos humanos, sobre todo con el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria y los sistemas de funcionamiento de los mercados agrícolas y alimentarios en Ecuador. Posteriormente, se realiza evaluación detallada del proceso de concentración de los recursos productivos (tierras, agua, crédito agropecuario), se analizan los patrones de migración interna y la relación con el empleo rural y se efectúa un análisis crítico sobre las intervenciones estatales en el sector rural. Finalmente, se evalúan los resultados de las políticas públicas en los indicadores de la situación social y nutricional de la población ecuatoriana y se detallan los principales programas y estrategias estatales en materia de nutrición, alimentación y derecho del consumidor.

Con estos insumos, el informe busca generar espacios de diálogo crítico y riguroso con instituciones del Estado vinculadas con el derecho a la alimentación, la nutrición y la soberanía alimentaria; motivar y fortalecer la movilización social para posicionar este derecho en las agendas de las organizaciones sociales u otros actores sociales, e incidir políticamente por el derecho a la alimentación en las instancias nacionales en las regionales (Unidad DESC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, Oficina Regional de la FAO, CELAC, Frente Parlamento contra el Hambre de América Latina y el Caribe, etc.) y en las internacionales (CDESC, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial – CSA, etc.). Finalmente, esperamos que los indicadores presentados en esta investigación sirvan a los(as) lectoras(as) como fuente de información respecto a los numerosos logros, reveses y los importantes caminos que aún faltan por recorrer no solo en materia alimentaria y nutricional, sino en materia judicial, económica y agraria.



Capítulo 1

El Estado de derechos y democracia en Ecuador

1.1. Garantías jurídicas vigentes para los derechos humanos la democracia en Ecuador

El Artículo 1 de la Constitución Política define al Ecuador como un "Estado constitucional de derechos y justicia" en los siguientes términos:

> Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible (CPE, 2008: Art. 1).

El Estado constitucional implica que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, es decir, al contrario de lo que sucedía con el esquema constitucional anterior, ya no se la observa como mera declaración de intenciones políticas o de gobierno, sino que es de aplicación directa. Esta característica hace que no sea necesaria una ley que desarrolle un derecho establecido – ya sea en la Constitución o en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos – para que se pueda exigir su cumplimiento ante autoridad o servidor público, o su tutela, protección o reparación ante una o un juez.

De igual manera, un *Estado de derechos* contempla la supremacía de los derechos humanos sobre la estructura e instituciones del Estado. El poder referente son las personas y no el gobierno, por lo que las decisiones de una autoridad pública siempre deberán gozar de la aprobación del pueblo, en uso de cualquier forma de participación, ya sea la consulta previa para comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, la consulta ambiental, la consulta pre legislativa, u otros mecanismos de participación establecidos en la Constitución y/o en la doctrina existente sobre la materia.

Por otro lado, el término *Estado de justicia* caracteriza el efectivo ejercicio y goce de los derechos humanos de las personas, comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades. En este sentido, toda acción u omisión de servidor o autoridad pública, debe tener como objetivo alcanzar un resultado justo, pese a que en varias ocasiones no deba importar lo prescrito en la ley o normas inferiores.

Para cumplir con las obligaciones propias de un Estado constitucional de derechos y justicia, la Constitución establece tres tipos de garantías: las normativas (Art. 84); las políticas, servicios públicos y de participación ciudadana (Art. 85), y las jurisdiccionales (Art. 86 – 94), entendiendo las dos primeras como garantías

preventivas a una posible violación de derechos por acciones u omisiones de autoridades públicas, y la tercera, como tutelar, es decir, posterior a una violación de derechos humanos que tendrá como objeto reparar integralmente los derechos vulnerados. Cabe señalar también que la Constitución incorpora en el Art. 417 el principio pro ser humano: en caso de que un tratado internacional amplíe el catálogo de derechos, los tratados estarán sobre la Constitución. Y el Art. 424 señala que la Constitución estará sobre cualquier norma así, en caso de que una norma nacional pretenda limitar derechos, la Constitución prevalecerá.

1.1.1. Mecanismos de exigibilidad de Derechos Humanos

Los mecanismos de exigibilidad son vías, medios o acciones políticas, administrativas o judiciales, por las cuales todo ser humano – sin importar su condición física, social, económica, cultural, ni cualquier otra distinción personal o colectiva – puede exigir al Estado el respeto, la garantía, la tutela o la reparación de sus derechos humanos consagrados en la Constitución, instrumentos internacionales o los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento. Los mecanismos de exigibilidad reconocidos en la Constitución son de dos clases: los políticos o de hecho, y los administrativos.

1.1.1.1. Mecanismos políticos o de hecho

La resistencia de los pueblos ha sido base de la lucha por la reivindicación de sus derechos y se ha constituido en una forma de presión efectiva para el cumplimiento de las obligaciones estatales, especialmente en temas relacionados al pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las ciudadanas, los ciudadanos, comunas, pueblos y nacionalidades. El Art. 98 de la Constitución reconoce el derecho a la resistencia como un derecho. Así, las marchas, manifestaciones, plantones y cualquier forma de demostración pública de unidad, deben estar acompañadas por pronunciamientos a presentarse a las autoridades. Pueden ser cartas de presión para hacer un seguimiento de los reclamos legítimamente realizados. También son derechos de participación que se reconocen en la Constitución. El Art. 61.2 establece el derecho de los ecuatorianos y ecuatorianas a participar de los asuntos de interés público. En el Art. 66.6 se promulga el derecho a opinar y a expresar el pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones, y el Art. 66.13 reconoce el derecho a asociarse, reunirse y manifestarse de forma libre y voluntaria.

1.1.1.2. Mecanismos administrativos

El ordenamiento jurídico de Ecuador establece mecanismos formales para iniciar un dialogo con la administración pública en relación a los actos y decisiones que puedan afectar o hayan afectado derechos humanos. Estos son:

a.) Peticiones y quejas de cumplimiento de un derecho fundamental a la autoridad competente, o impugnar un acto por estar en contra de la Constitución o los Tratados Internacionales. Estos mecanismos se pueden usar especialmente cuando quien toma la decisión es parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Alcaldes, Prefectos etc.) o autoridades de la Función Ejecutiva (Presidente, Ministros, etc.)[6].
b.) La Constitución creó la Defensoría del Pueblo cuyas funciones, de acuerdo al Art. 215, son la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país.

Adicionalmente, los instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por Ecuador establecen más procedimientos de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos, pero además, mecanismos de peticiones individuales a los que una persona o grupo de personas puede acceder para que se declare la responsabilidad por la violación de sus derechos por parte del Estado y, a su vez, se repare integralmente el daño causado.

En materia de derecho a la alimentación, el Sistema Universal o de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos, perteneciente a la Organización de los Estados Americanos (OEA), son las instancias a las que se puede acudir en búsqueda de justicia internacional. En este sentido, los tratados internacionales y sus correlativos mecanismos de seguimiento y protección son:

Sistema Universal
a.) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Ecuador el 6 de marzo de 1969, que cuenta como órgano de vigilancia al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, al cual se puede remitir información sobre situaciones referentes a violaciones de derechos.
b.) Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y su protocolo adicional, ratificados por Ecuador el 6 de marzo de 1969 y el 11 de junio de 2010, respectivamente. Juntos generan el mecanismo de protección encabezado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al cual se puede remitir información sobre situaciones referentes a violaciones de derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Sistema Interamericano
c.) Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por Ecuador el 12 de agosto de 1977, prevé tres mecanismos internacionales útiles para la

[6] Por ejemplo, el Art 66.23 de la Constitución establece el derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas.

tutela y protección de derechos en los Estados partes del tratado: audiencias temáticas[7], medidas cautelares y provisionales[8], y mecanismos de peticiones individuales[9].

1.2. Instrumentos jurídicos relativos al derecho a la alimentación en Ecuador

Los mecanismos de protección tratados en el acápite anterior son aplicables directamente a la tutela y reparación del derecho a la alimentación. En este sentido, la Constitución consagra el principio de igualdad jerárquica entre todos los derechos reconocidos en este instrumento. En este orden de ideas, el derecho a la alimentación es un derecho constitucional[10], prescrito en el Art. 13, que establece:

> Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria (CPE, 2008: Art. 13).

En este sentido, conforme al Art. 3.1 de la Constitución, son deberes primordiales del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en ella y en los instrumentos internacionales, en particular: la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. Esta obligación se refuerza en lo expresado en el Art. 66.2, que establece que el Estado protegerá y garantizará el derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios. De su lado, el Art. 281 promulga:

> La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente (CPE, 2008: Art. 281).

---

7 Cualquier persona o grupo de personas puede solicitar ser escuchado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en los periodos de sesiones de esta organización, celebrados en marzo y octubre de cada año. El objetivo de este procedimiento es dar a conocer una problemática de derechos humanos generalizada en el país y no se considera como una demanda al Estado.

8 Si una persona o grupo de personas siente que en su Estado están viviendo una situación de peligro grave, inminente e irreparable pueden pedir a la Comisión solicitar medidas cautelares a su favor. Si el Estado incumple el requerimiento, la CIDH puede optar por presentar el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que emita medidas provisionales.

9 Si una persona o grupo de personas ha sido víctima de una violación de derechos humanos, luego de agotar las instancias internas, tiene la posibilidad de denunciar al Estado ante la Comisión, la cual evaluará el caso, emitirá un informe con recomendaciones y si este es incumplido, llevará el caso ante la Corte Interamericana.
Según Ferrajoli, entendemos a un derecho constitucional como aquel que ha sido reconocido tanto en la norma fundamental como en los instrumentos internacionales de derechos humanos, ratificados por el Estado (Ferrajoli, 2006).

10 Según Ferrajoli, entendemos a un derecho constitucional como aquel que ha sido reconocido tanto en la norma fundamental como en los instrumentos internacionales de derechos humanos, ratificados por el Estado (Ferrajoli, 2006).

Para ello, será responsabilidad del Estado:

> 1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.
> 2. Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional para evitar la dependencia de importaciones de alimentos.
> 3. Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria.
> 4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y a otros recursos productivos.
> 5. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.
> 6. Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella, así como el uso, la conservación y el intercambio libre de semillas.
> 7. Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable.
> 8. Asegurar el desarrollo apropiado de la investigación científica y de la innovación tecnológica para garantizar la soberanía alimentaria.
> 9. Regular, bajo normas de bioseguridad, el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización.
> 10. Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos.
> 11. Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios.
> 12. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos por concepto de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente.
> 13. Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos.
> 14. Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras (CPE, 2008: Art. 281).

Ecuador ha desarrollado además el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria en normas de inferior jerarquía. Es así que, la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (LORSA), publicada en el Registro Oficial (R.O.) suplemento 583 de 5 de mayo de 2009, establece los mecanismos a través de los

cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente.

Crea además el régimen de la soberanía alimentaria que se constituye por el conjunto de normas conexas, destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, micro y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal, de microempresa y artesanía. Estos aspectos se consideran respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental.

De la misma manera, en el derecho internacional, aplicable de forma directa e inmediata en el sistema interno del Ecuador[11] constan estándares de protección del derecho a la alimentación adecuada.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 hacía referencia al derecho a la alimentación. En su Art.25 numeral 1 prescribe que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia salud y bienestar, y en especial, alimentación.

El desarrollo vinculante de los derechos, mediante del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), suscrito por Ecuador el 24 de septiembre de 2009 y publicado en el R.O. 222 del 25 de junio de 2010, toma esta definición estableciendo que:

> 1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
> 2. Los Estados partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
>
> a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de

[11] Ver: Art. 11, Constitución de la República del Ecuador.

> los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
> b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan (PIDESC, 1996: Art. 11).

De la misma forma, el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre derechos económicos, sociales y culturales, o Protocolo de San Salvador, ratificado por Ecuador el 18 de enero de 1993 y publicado en R.O. 175 de 23 de abril de 1993, establece en su artículo 12, en mejores condiciones que el PIDESC:

> 1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
> 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y para erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se responsabilizan a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia (Protocolo de San Salvador: Art. 12).

Con este marco normativo internacional, el Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en un ejercicio de ampliación del contenido esencial del derecho, en su Observación General No. 12, reconoció que "el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño(a), ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla". Bajo este precepto, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, como se dispone en el párrafo 2 del Art.11 del PIDESC, incluso en caso de desastre natural o de otra índole[12]. En este sentido, el Comité prescribió que la garantía de este derecho debe estar transversalizada bajo los estándares de adecuación, disponibilidad, accesibilidad y sostenibilidad, que fueron analizados anteriormente.

Finalmente, es importante hacer referencia a las *Directrices Voluntarias para el apoyo de la realización progresiva del Derecho a la Alimentación* elaboradas por la FAO, que tienen como objetivo proporcionar orientación práctica a los

[12] Véase ONU, Comité DESC, Observación general 12, El derecho a una alimentación adecuada (Art. 11), (20º período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/5 (1999), párrafo 6.

Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada para alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Las Directrices constituyen un instrumento adicional para luchar contra el hambre y la pobreza y representan el primer intento de los gobiernos de interpretar un derecho económico, social y cultural y de recomendar medidas a adoptarse para su realización. Más aún, representan un paso hacia la integración de los derechos humanos en la labor de los organismos que se ocupan de la alimentación y la agricultura.

Todos los estándares mencionados son plenamente aplicables y exigibles en la construcción de políticas públicas y en la exigibilidad judicial del derecho a la alimentación en Ecuador, aplicando las obligaciones específicas de respeto, garantía y cooperación internacional.

1.3. El rol de las organizaciones de derechos humanos en el diseño e implementación de políticas públicas relativas al derecho a la alimentación

La Constitución de Ecuador plantea una concepción amplia e innovadora de sociedad civil. Entiende como parte de ella a toda persona o grupo de personas en actividad fuera de las instituciones del Estado. Sin perjuicio de reconocer que todos(as) los(as) ciudadanos(as) tenemos la responsabilidad de luchar por el cumplimiento de los derechos, la sociedad civil cuenta con asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma espontánea que recogen la resonancia de los ámbitos de la vida privada y la elevan al espacio de la opinión pública política (Habermas, 2003).

En obligación correlativa a este principio, el Estado debe generar un ambiente amigable para que estas organizaciones puedan cumplir su trabajo de forma libre y sin barreras legales o de otra índole que entorpezcan el flujo de ideas y propuestas. Igualmente, el Estado debe promover su creación y desarrollo en miras de establecer un dialogo cada vez más constante entre el ente creador de normas y políticas públicas y la sociedad que los recepta.

En este acápite se pretende abordar estas dos dimensiones: por una parte, la situación actual de garantía del derecho a la libertad de asociación, relacionada a las organizaciones de la sociedad civil y, por otra, las experiencias de incidencia y de litigio relacionadas con el derecho a la alimentación.

1.3.1. Falta de apertura a las organizaciones de la sociedad civil para emprender procesos de incidencia y litigio

La Constitución del Ecuador establece en su Art. 66 que toda persona tiene el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del referido derecho.

Se trata del derecho a agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad. Además, crea la función de participación y control social que promueve e incentiva el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana; impulsa y establece mecanismos de control social en los asuntos de interés público, designa a autoridades de control como superintendentes, Defensor del Pueblo o Fiscal General del Estado.

Por otro lado, de la libertad de asociación se derivan obligaciones positivas para prevenir que se atente contra ella, proteger a quienes la ejercen e investigar las violaciones de dicha libertad. Los Estados deben asegurar que toda restricción al derecho de asociación se imponga con arreglo a la ley, sea esta necesaria en una sociedad democrática y proporcional al objetivo propuesto. Toda restricción debe someterse a un examen judicial independiente, imparcial e inmediato[13].

Sin embargo, el Estado ecuatoriano ha constituido un sistema legal y de gestión pública que limita este Derecho. En 2008, se emitió el Decreto Ejecutivo No. 982 que ampliaba las causales para disolver una ONG incluyendo términos extremadamente ambiguos, por ejemplo: “comprometer […] los intereses del Estado”, incrementando dramáticamente la discrecionalidad de funcionarios del gobierno para cerrar ONG’s. En 2013 se expidió el Reglamento del Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales y Ciudadanas, más conocido como Decreto 16, que derogó toda normativa anterior, que fue reformado en 2015 por el Decreto 739, pero mantuvo las mismas restricciones, aumentando el control estatal respecto a los fondos de las organizaciones y las discusiones internas en asambleas.

Es relevante puntualizar que todas estas regulaciones y restricciones al derecho a la libertad de asociación se han realizado mediante decretos presidenciales y no a través de una ley, conforme lo establecen los estándares internacionales en la materia. En ese sentido, se debe enfatizar que las limitaciones a la libertad de asociación y sus formalidades deberían ser discutidas y consultadas ampliamente a la sociedad en general. Ecuador carece de esta norma y utiliza instrumentos de menor jerarquía para limitar derechos. Preocupa sobremanera que el Art. 26 del Decreto 16 establezca varias causales de disolución de organizaciones que incluyen términos que posibilitan la interpretación discrecional como:

a) Injerencia en políticas públicas,
b) Atentado contra la seguridad interna o externa del Estado o desviarse de los fines y objetivos para los cuales fue constituida.

13 Para ampliar véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009, párrafo 143.

De este artículo se desprende que más del 70% de las causales del Decreto 16 pueden ser interpretadas discrecionalmente por las autoridades públicas. Alarma además que el control judicial de estas decisiones discrecionales, conforme lo establece el mismo decreto, deba realizarse a través de la vía contencioso administrativa, inadecuada e inefectiva por los tiempos en que se resuelven los casos. Información pública del Estado[14] revela que en esta materia el promedio de resolución en primera instancia es de aproximadamente tres años, lo que afecta directamente la situación jurídica de los miembros de una organización disuelta. Estas causales de disolución ya han sido utilizadas en casos de alta relevancia social, y entre los más importantes constan el de la Fundación Pachamama, en 2013 y el de la Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios (Fundamedios)[15].

1.3.2. Experiencias de incidencia y litigio en materia de derecho a la alimentación

En la actualidad, un reducido número de organizaciones de la sociedad civil distribuidas entre ONG' s y movimientos sociales, trabajan acciones de incidencia y litigio estratégico relacionadas al derecho a la alimentación (Véase Anexo 2). Así mismo, los temas relevantes sobre los que trabajan estas organizaciones son:

a. Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.
b. Ley Orgánica de Recursos Hídricos y Uso y Aprovechamiento del Agua.
c. Exigibilidad del Derecho a la consulta previa, libre e informada.
d. Resistencia a la firma del Acuerdo Comercial con la Unión Europea.
e. Derechos laborales/enmiendas constitucionales, Ley Reformatoria al Código del Trabajo.

1.3.3. Experiencias de incidencia

- *Presentación del proyecto alternativo de Ley de Tierras y Territorios por parte de la CONAIE a la Asamblea Nacional*

El 6 de marzo de 2015, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) presentó a la Asamblea Nacional un proyecto alternativo de Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales, junto con 18 observaciones al proyecto presentado por la Presidencia de la República. El proyecto y las observaciones tenían como eje fundamental la redistribución de la tierra, una reforma agraria integral, la titulación de los territorios ancestrales y la creación de

[14] Información recibida en 2014 por el Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

[15] Para ampliar esta información remitirse a CEJIL & INREDH: Informe sobre la situación del derecho a la libertad de asociación de defensores de la Naturaleza en el Ecuador, CIDH, 2014.

un Consejo Intercultural y Plurinacional Agrario integrado por las organizaciones campesinas. El proyecto no fue tomado en cuenta por la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional y tampoco fue documento base para la consulta prelegislativa[16]. Pese a esto, la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales fue aprobada en enero de 2016, durante la edición de este informe. Entre los puntos claves de discrepancia constan la definición del latifundio, la función social y ambiental de la tierra, la redistribución de la tierra, los territorios ancestrales y la nueva institucionalidad agraria.

- *Resistencia a la consulta prelegislativa para la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*

El 23 de marzo de 2014, la presidenta de la Asamblea Nacional, Gabriela Rivadeneira, convocó a audiencias públicas provinciales como parte de la consulta prelegislativa sobre el proyecto de Ley de Recursos Hídricos o Ley de Aguas. La convocatoria estuvo dirigida a los representantes de las organizaciones indígenas, montubias y afroecuatorianas para que acudan a las audiencias previstas en diversas partes del país. Según el comunicado sobre el tema de la Asamblea Nacional, los temas fundamentales de las audiencias se relacionaron exclusivamente con los artículos que, a discrecionalidad de la entidad, afectaban directamente los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas, excluyendo temas fundamentales como las servidumbres mineras o el uso de las fuentes de agua en actividades extractivas. La CONAIE y sus filiales regionales Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) y la Confederación Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI), decidieron no asistir a la convocatoria como acto de resistencia y de desconocimiento a un proceso que incumple claramente los estándares referentes al derecho a la consulta previa, libre e informada, establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la sentencia No. 01-10-SIN-CC 18 de marzo de 2010, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador.

- *Comparecencia ante organismos internacionales de derechos humanos*

Movimientos sociales y ONG's han acudido ante organismos internacionales de derechos humanos para denunciar públicamente las políticas que amenazan el pleno goce y ejercicio de su derecho a la alimentación en todas sus dimensiones. Entre 2013 y 2014 se realizaron audiencias temáticas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos relacionadas al cumplimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada en el Ecuador (149º periodo de sesiones de la CIDH) y a la situación general de los derechos humanos de los pueblos indígenas (153º periodo de sesiones de la CIDH), en que participaron representantes de la CONAIE, la ECUARUNARI, la CONFENIAE, la Comunidad

[16] La participación en la consulta prelegislativa estuvo encabezada por la FENOCIN y por la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI).

Amazónica de Acción Social Cordillera del Cóndor Mirador (CASCOMI), la Federación de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Azuay (FOA), la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU), la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH), Acción Ecológica, el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), la Red Jurídica para la Defensa de la Amazonía (RAMA) y Yasunidos.

Como consecuencia de estas acciones, la CIDH solicitó en noviembre de 2013, marzo de 2014 y octubre de 2014, información a Ecuador sobre los temas planteados, en que el derecho a la alimentación fue base importante de la exigibilidad. Entre los puntos más importantes del informe constan acceso autónomo a la tierra y a sus recursos, la consulta previa libre e informada, y la afectación a derechos humanos por proyectos extractivos.

1.3.4. Experiencias de litigio estratégico

- *Demanda por Incumplimiento del Mandato No. 6 (Mandato Minero)*

El Mandato No. 6 de la Asamblea Nacional Constituyente, más conocido como Mandato Minero, se constituyó como una luz de esperanza para los pueblos de zonas rurales amenazadas por el ingreso de la minería a gran escala y a cielo abierto. Establecía avances muy generosos en materia de protección a territorios ancestrales, fuentes de agua y zonas de alta biodiversidad, obligando al Estado a declarar extintos todos los contratos de exploración y/o exploración en estas zonas sensibles. Sin embargo, el mandato no se cumplió a cabalidad y los proyectos mineros estratégicos (Loma Larga – Kimsakocha, Mirador, Panantza – San Carlos, Río Blanco y Fruta del Norte), impulsados por capitales canadienses y chinos, avanzan hacia la explotación.

En 2010, la FOA y ECUARUNARI presentaron ante la Corte Constitucional del Ecuador una demanda de Acción por Incumplimiento (0039-10-AN) para que se ordene la extinción del contrato de exploración relacionado con el proyecto en Kimsakocha. En julio de 2012, la CEDHU y Acción Ecológica presentaron una demanda análoga a la de FOA, que ampliaba la petición concreta a todas las concesiones nombradas expresamente en las disposiciones transitorias del Mandato. Este proceso fue signado con el número 0033–12–AN. En enero de 2014, el Centro Legal de Defensores del Medio Ambiente (EDLC) y Mining Watch Canadá presentaron un Amicus Curiae en la causa, abordando como punto principal los efectos jurídicos del Mandato sobre los proyectos Kimsakocha y Río Blanco en Azuay; Mirador en Zamora Chinchipe, y Panantza–San Carlos, en Morona Santiago. El 14 de mayo de 2015, la Corte Constitucional emitió auto de acumulación para las causas No. 0039–10–AN y 0033–12–AN, y se consolidaron así en un solo proceso que decidirá el futuro de las concesiones mineras en el país.

El 3 de julio de 2012 y el 7 de agosto de 2013 respectivamente, se realizaron dos audiencias en el proceso, la primera referente a la admisibilidad del caso, en que los argumentos de la parte demandante sobre la necesidad y competencia de la Corte Constitucional para tratar la temática fueron acogidos. La segunda tenía como objetivo exponer los argumentos de fondo de la demanda, y sus principales puntos fueron: i.) la obligatoriedad de las normas contenidas en el Mandato. ii.) La vigencia del Mandato Minero en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, y iii.) La violación de derechos colectivos que ha provocado su incumplimiento.

Casi cinco años después de la presentación de la primera demanda, el escenario es desalentador pues no han existido respuestas claras de parte del más alto órgano de administración de justicia constitucional del Ecuador. Mientras tanto, este retraso injustificado ha provocado graves conflictos socio ambientales en las zonas de influencia de los proyectos mineros y graves violaciones a los derechos humanos de las poblaciones aledañas[17].

- *Demandas de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*

La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, publicada en el R.O. suplemento 305 del 6 de agosto de 2014, y su reglamento, publicado en el R.O. suplemento 483 del 20 de abril de 2015, aprobados de forma inconsulta, (según los argumentos de hechos citados en la demanda de inconstitucionalidad de esta ley), evidencia una regresividad desproporcionada en las dimensiones de accesibilidad y disponibilidad del derecho al agua para las poblaciones que habitan zonas rurales en Ecuador ya que, desplaza la administración y gestión autónoma del agua a un ente estatal. Bajo este panorama, el 9 de junio de 2015, la FOA presentó una demanda de inconstitucionalidad por el fondo a la ley y al reglamento. Posteriormente, el 11 de junio de 2015, la CONAIE demandó por inconstitucionalidad el fondo y la forma de las normas citadas. Esta última fue admitida a trámite el 17 de septiembre de 2015.

Las demandas comparten temas de preocupación entre los que están la falta de consulta prelegislativa realizada bajo los estándares constitucionales; la política de carácter regresivo del derecho al agua, que promueven las normas impugnadas como inconstitucionales; la vulneración del derecho al territorio de los pueblos indígenas y campesinos, y la vulneración del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. Este último punto es de gran relevancia ya que la demanda promovida por la CONAIE es la primera que ha llegado a la Corte Constitucional en la cual se ha solicitado la declaratoria de la violación

[17] Uno de los casos que llama la atención es el de la comunidad de San Marcos, en la parroquia de Tundayme, cantón El Pangui, zona de influencia directa del proyecto Mirador. Sus habitantes han sido desplazados y han quedado en una situación de extrema vulnerabilidad, sin acceso a los recursos de su territorio y sin disponibilidad de alternativas reales de reparación integral.

directa del derecho a la alimentación, obligando a la Corte a generar una línea de jurisprudencia en la materia. Los procesos no se han acumulado y siguen en trámite ante la Corte.

Otras experiencias de litigio en la materia actualmente abiertas en instancias nacionales e internacionales son:

a) Demanda de Acción extraordinaria de protección por violación del derecho al territorio de la Comunidad Amazónica de Acción Social Cordillera del Cóndor Mirador (CASCOMI), aceptada a trámite en la Corte Constitucional en julio de 2015.
b) Petición ante la Comisión Interamericana por la violación de los derechos económicos, sociales y culturales de la comunidad de San Pablo de Amalí, cantón Chillanes, provincia de Bolívar[18].
c) Petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violación de los derechos económicos, sociales y culturales, de la población de zona de frontera con Colombia, organizada en la Federación de Organizaciones Campesinas del Cordón Fronterizo (FORCOFES).
d) Demanda de incumplimiento de la sentencia 001-010-SIN-CC, referente a la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma de la Ley de Minería.
e) Audiencia temática sobre situación de defensoras de derechos humanos en el Ecuador celebrada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de su 156º periodo de sesiones.
f) Proceso de consulta popular por iniciativa ciudadana en el cantón Girón, provincia del Azuay, relacionada a la minería en Kimsakocha.
g) Demanda de acción de protección presentada por la Federación de Centros Agrícolas y Organizaciones Campesinas del Litoral (FECAOL) para denunciar el cultivo de soya transgénica.

1.4. Libertad de prensa y tratamiento de la información sobre la problemática alimentaria en el país

La Constitución del Ecuador, en su Art. 66 numerales 6 y 7, prescribe que toda persona o grupo de personas tendrá el derecho a opinar y expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones. Establece además el derecho de toda persona agraviada por informaciones sin pruebas o inexactas, emitidas por medios de comunicación social, a la correspondiente rectificación, réplica o respuesta, en forma inmediata, obligatoria y gratuita, en el mismo espacio u horario.

18 La petición está en etapa de admisibilidad en la CIDH.

La libertad de expresión es un derecho subjetivo, extra patrimonial y fundamental (Correa Henau, 2003: 37), contenido en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, ratificados por el Ecuador, como la Convención Americana de Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Al ser parte de la protección y garantía de los derechos humanos, que incluyen el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria, el ejercicio de la libertad de prensa y el tratamiento de la información debe considerar las siguientes regulaciones y limitaciones: prohibición de censura previa, garantía de la existencia de responsabilidades ulteriores y acceso a los medios comunitarios.

1.4.1. Prohibición de la censura previa

Al referirse a la problemática alimentaria, la prohibición de censura previa tiene dos dimensiones: formal y material. Como dimensión formal, existe la necesidad de establecer en la legislación nacional y en las prácticas comunes, la imposibilidad de negar el acceso a los medios de comunicación a las comunidades que están exigiendo la protección de su derecho a la alimentación o la soberanía alimentaria. Además, hay la necesidad de que los medios tradicionales trabajen esta problemática de forma constante y sin sesgos económicos o de clase, para que aporten a la construcción de una sociedad informada. Por otro lado, la dimensión material implica la obligación de que se generen medidas de censura previa proporcionales que aporten al cambio de hábitos alimenticios y de consumo. En este sentido, el Art. 94 de la Constitución prohíbe la publicidad engañosa y todo tipo de publicidad o propaganda de pornografía infantil, de bebidas alcohólicas, de cigarrillos y sustancias estupefacientes y psicotrópicas. Los medios de comunicación no podrán publicitar productos cuyo uso regular o recurrente produzca afectaciones a la salud de las personas, el Ministerio de Salud Pública elaborará el listado de estos productos. La publicidad de productos destinados a la alimentación y la salud deberá tener autorización previa del Ministerio de Salud Pública.

1.4.2. Garantía de la existencia de responsabilidades ulteriores

Conforme lo establece la Ley de Comunicación y su reglamento, el Superintendente de la Información y Comunicación dispondrá la suspensión de la publicidad que circula a través de los medios de comunicación cuando viole las prohibiciones establecidas o induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos reconocidos en la Constitución. Esta medida puede ser revocada por el mismo Superintendente o por juez

competente, en las condiciones que determina la ley. El reclamo administrativo previsto podrá ser utilizado por toda persona o grupo de personas que se vean en situación de censura o falta de acceso a los medios para plantear su problemática. De la misma forma, toda acción que vulnere la censura previa en su dimensión material, enunciada en el acápite anterior puede ser denunciada ante la misma Superintendencia, para lograr una publicidad, una sección o un programa que promueva actitudes que ahonden la gravedad del problema alimentario y nutricional en el país.

1.4.3. Acceso a los medios comunitarios

La Ley de Comunicación promulga un reparto equitativo de las frecuencias radioeléctricas, entre medios públicos, privados y comunitarios. La comunicación comunitaria es una posibilidad inigualable para plantear el problema de violación al derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. Existen experiencias importantes en la creación y fortalecimiento de los medios comunitarios en Ecuador[19], pero aún son casos limitados, lo que evidencia la falta únicamente de un impulso para lograr que la exigibilidad de derechos, especialmente el territorio, la alimentación y la soberanía alimentaria, pueda darse a través del ejercicio del derecho a la libertad de prensa en la dimensión comunitaria.

1.5. Mecanismo de protección a defensores del derecho a la alimentación y criminalización de la protesta social

Las políticas económicas y ambientales que se vienen promoviendo en la última década han contribuido a aumentar la problemática territorial y alimentaria de los pueblos indígenas y campesinos en Ecuador; pero además han impulsado a que la sociedad civil, las comunidades, pueblos y nacionalidades promuevan procesos organizativos para exigir el respeto y la garantía de sus derechos a través de mecanismos institucionales o formales, y de acciones de resistencia[20].

[19] Se destaca el proceso desarrollado por El Churo Comunicaciones desde 2003 con una fuerte participación de comunicadores indígenas y campesinos de las provincias de Pastaza, Morona Santiago, Loja, Azuay y Cañar.

[20] Como ejemplos, a lo largo del territorio nacional, podemos citar la Federación de Organizaciones del Azuay (FOA), que se ha consolidado en la lucha contra el proyecto minero Kimsakocha (actual Loma Larga), ubicado en la provincia del Azuay; la Comunidad Amazónica de Acción Social Cordillera del Cóndor Mirador (CASCOMI), organización que enfrenta los embates de la empresa de capitales chinos, ECUACORRIENTES S.A., titular de la concesión del proyecto minero Mirador, en el cantón El Pangui, provincia de Zamora Chinchipe; la organización de Defensa y Conservación de Intag (DECOIN), agrupación que concentra las acciones de resistencia contra el proyecto minero Llurimagua en la provincia de Imbabura; la Unión de Organizaciones de Pequeños Agricultores Autónomos de la Costa "TIERRA Y VIDA", que reúne a organizaciones de base que luchan por el respeto a sus derechos territoriales y alimenticios en la región costa del país; finalmente, el Colectivo Unidos, conformado por organizaciones indígenas, campesinas, de trabajadores, de mujeres y estudiantes, ha sido un actor fundamental en los últimos años, especialmente encabezando la resistencia ante las políticas que afectan derechos relacionados estrechamente con el derecho a la alimentación, como por ejemplo: 1) la ley de tierras y territorios ancestrales; 2) lucha contra el extractivismo; 3) acceso libre y disponibilidad constante de agua en zonas urbanas y rurales, entre otros.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Art. 1, establece que "toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional". En este sentido, el trabajo de las organizaciones y sus miembros se enmarca en la categoría de defensor o defensora, lo que generados derechos base sobre los cuales se debe articular su labor: tener mecanismos de protección eficaces para que su trabajo pueda ejercerse de forma segura y trabajar en un ambiente adecuado; es decir, el Estado debe evitar la promulgación de leyes que criminalicen su labor y eliminar las barreras económicas, jurídicas y sociales que entorpezcan la exigibilidad. A continuación se analiza la garantía de estas dos dimensiones en Ecuador, evidenciando las problemáticas que enfrentan actualmente los defensores del derecho a la alimentación y los derechos relacionados en el país.

1.5.1. Mecanismos de protección para defensores y defensoras de derechos humanos en el Ecuador

Los defensores y defensoras de derechos humanos son personas que, por la naturaleza de su labor, están en riesgo de forma permanente, pues su trabajo generalmente está relacionado a la lucha frente al poder político y económico. De manera más específica, los defensores y defensoras del derecho a la alimentación se enfrentan a empresas nacionales y transaccionales privadas o mixtas, y al mismo poder estatal que promueve políticas públicas regresivas o contrarias a sus derechos[21]. Los riesgos son muy altos y la mayor parte de veces, están relacionados a violencia física u hostigamiento individual o comunitario. Por lo tanto, es obligación del Estado generar mecanismos administrativos o judiciales a través de los cuales, el defensor o defensora de derechos humanos pueda denunciar el acoso, las amenazas o el hostigamiento. Con este mecanismo se debe tener la posibilidad de actuar de forma inmediata para evitar o lograr el cese de estos actos de violencia y además brindar protección especial para que el denunciante pueda continuar con su labor de promoción y defensa de los derechos humanos.

Sin embargo, en Ecuador no se ha asumido institucionalmente la protección a defensores y defensoras de derechos humanos. El problema no está en la agenda de las instituciones encargadas y la posibilidad jurídica de obtener protección es muy precaria y casi nula[22]. En 2011, el Relator Especial de Naciones Unidas

[21] Para ampliar la información, véase Centro de Derechos Humanos – PUCE et al.: Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en el Ecuador, informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el 153° periodo de sesiones. Washington DC. 2014.

[22] Véase Federación Internacional de Derechos Humanos – FIDH et al.: Informe sobre defensores de derechos humanos en contextos extractivos en el Ecuador, diciembre 2015.

sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, luego de su visita al país, recomendó la creación de un programa especializado o de directrices para proteger a los defensores de los derechos humanos (ONU, 2011), lo que puso en evidencia la falta de instrumentos legales disponibles para este propósito.

La Constitución, en el Art. 195, establece que la Fiscalía General del Estado es la institución competente para investigar y perseguir delitos en Ecuador. Así mismo, el Art. 197 prescribe que la Fiscalía dirigirá el sistema nacional de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal para lo cual coordinará la obligatoria participación de las entidades públicas afines a los intereses y objetivos del sistema y articulará la participación de organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, el Código Orgánico Integral Penal (en adelante COIP), tipifica delitos como la intimidación (Art. 154) o las lesiones (Art. 152), en los que podrían subsumirse actos de amenaza u hostigamiento sufridos por defensores o defensoras de derechos humanos. En este orden de ideas, la vía penal es la única opción que poseen los defensores y defensoras de derechos humanos para buscar que el Estado actúe a su favor a nivel nacional.

Internacionalmente, los defensores y defensoras de los derechos humanos tienen la posibilidad de acceder a protección a través del Sistema Interamericano y del Sistema Universal de Derechos Humanos. En el Sistema Interamericano se encuentra el mecanismo de medidas cautelares reconocido en el Art. 24 del Reglamento de la CIDH. El Sistema de Naciones Unidas cuenta con el mecanismo de acciones urgentes que se activan ante los procedimientos especiales constituidos en Naciones Unidas. En lo referente a defensores del derecho a la alimentación, se puede acceder a la Relatoría sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos o a la Relatoría especial sobre derecho a la alimentación. Todos los pedidos de protección emitidos por órganos internacionales serán ejecutados por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador.

1.5.2. Criminalización a defensores de derechos humanos

Los procesos de criminalización a defensores y defensoras de derechos humanos consisten en la utilización de las instituciones públicas penales, como la Fiscalía, los jueces de contravenciones y, en su época, las comisarías de policía para que, con la presentación de una denuncia, se inicien investigaciones referidas a sentenciar por un delito o contravención al líder o lideresa social.

Las infracciones penales en Ecuador se dividen en delitos y contravenciones. Para el juzgamiento de cada una de ellas, existe un procedimiento diferente que

se prescribe en el COIP. Delitos como ataque o resistencia (Art. 283), rebelión (Art. 336), sabotaje (Art. 345), paralización de un servicio público (Art. 346), incitación a discordia entre ciudadanos (Art. 348) o terrorismo (Art. 366) tienen una estructura abierta y pueden ser utilizados para criminalizar acciones de defensa de derechos humanos o la protesta social.

Actualmente se evidencian dos fenómenos de uso indebido del derecho penal en el país: i.) Procesamiento e investigación constante a defensores y defensoras de derechos humanos relacionados a la defensa del territorio la soberanía alimentaria y ii.) Sanción penal a defensoras y defensores de derechos humanos.

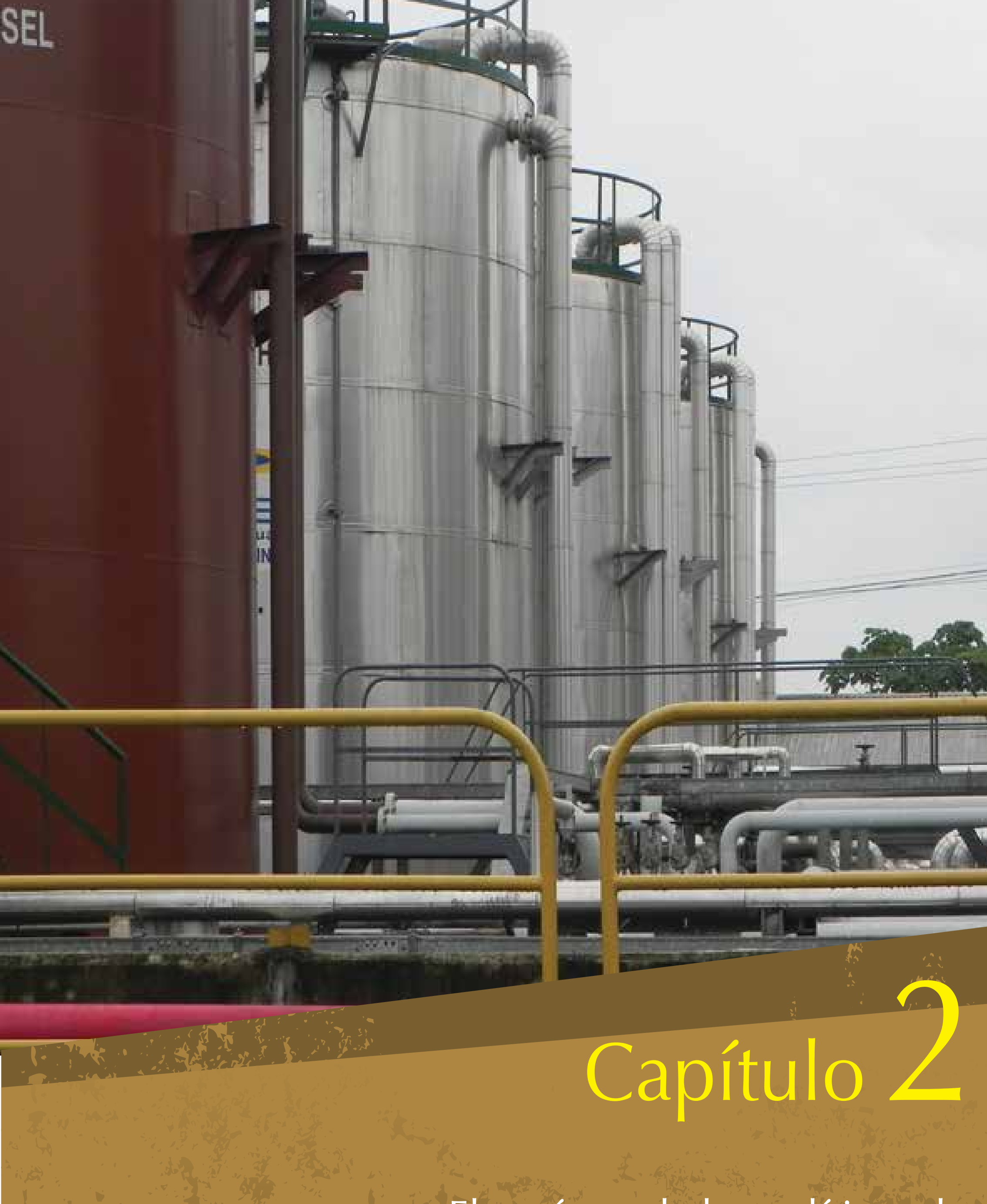
En relación a la primera, destacamos que una forma de uso indebido del derecho penal para criminalizar a líderes y lideresas sociales – y tal vez la más usada en Ecuador – ha sido el inicio de investigaciones previas y/o procesos penales formales en contra de defensores y defensoras de derechos humanos, pero con la particularidad de que no llegan a término. El único objetivo ha sido mantener activo el proceso o la investigación. Los procesos se limitan a la apertura de expedientes, investigaciones previas o instrucciones fiscales y no se archivan en el tiempo establecido por la ley. Ejemplo de estos casos son Shagly, en la provincia del Azuay, cantón Santa Isabel, en donde se mantuvo activa una investigación previa contra 17 líderes y lideresas por más de dos años; San Pablo de Amalí, en el cantón Chillanes, provincia de Bolívar, en donde se han mantenido abiertas investigaciones en contra de líderes de la comunidad desde el año 2010; en el caso del centro Shuar Ijisam permanece abierta una investigación previa por más de siete meses, o el caso de los líderes y lideresas de CASCOMI, cuya causa está abierta por más de ocho meses.

Finalmente, la sentencia o sanción penal en contra de defensoras y defensoras de derechos humanos es la forma en la que se hace efectiva la criminalización. En Ecuador existen ya líderes y lideresas condenados por delitos de obstrucción de vías, sabotaje y/o terrorismo, entre otros. El informe *Criminalización de la protesta social frente a proyectos extractivos en Ecuador. Misión Internacional de Investigación*, realizada por la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU) y Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH) revela diversos casos de líderes comunitarios, defensores y defensoras de derechos humanos en Ecuador que han sido víctimas de la criminalización: Carlos Pérez Guartambel, Efraín Arpi y Federico Guzmán, líderes de las comunidades afectadas por el proyecto minero en Kimsakocha, provincia del Azuay, fueron sentenciados a un año de prisión por el delito de interrupción de servicios públicos, pena que fue posteriormente disminuida a ocho días de prisión por considerar que sus actos no constituían peligro para la sociedad y que las motivaciones de su

conducta fueron altruistas; el asambleísta José Acacho y Pedro Mashiant fueron sentenciados a 12 años de prisión por encabezar una manifestación en contra de la ocupación de territorios de la Amazonía sur por parte de empresas petroleras[23]; Javier Ramírez, líder de la comunidad en resistencia a la explotación minera de cobre y molibdeno en la zona de Íntag, provincia de Imbabura, tras diez meses de detención, fue condenado por el delito de rebelión, en el marco de un juicio público; a Manuel Trujillo, presidente de la organización comunitaria de San Pablo de Amalí, provincia de Bolívar, le han seguido aproximadamente 30 procesos judiciales, que incluyen rebelión, sabotaje y terrorismo por la resistencia de su comunidad frente a la construcción de proyecto hidroeléctrico "Hidrotambo" (FIDH *et al.*, 2015).

El informe destaca la impunidad en los asesinatos de José Tendetza, quien fue Presidente de la comunidad Shuar Yanúa Kim, de Zamora Chinchipe, de Fredy Taish y de Bosco Wisuma, todos ocurridos en el marco de la explotación minera del sur del país (FIDH *et al.*, 2015: 24). Finalmente, el informe evidencia tres hechos. El primero, que la labor de defensa de derechos humanos y de la naturaleza se percibe como un ejercicio de oposición político – partidista. El segundo, que el Estado tiene una posición hostil hacia su trabajo y opta por controlar las actividades de los líderes comunitarios y defensores con restricciones administrativas, policiacas y penales, y tercero, que los organismos nacionales de derechos humanos no parecen tener interés en promover la legitimidad de la labor de estos líderes sociales (FIDH *et al.*, 2015: 39).

[23] En la actualidad, la sentencia está impugnada y en espera de resolución de la Corte de Casación, por lo que no ha sido ejecutoriada y la aplicación de la pena está suspendida.



Capítulo 2

El carácter de las políticas de desarrollo económico y los sistemas de mercado agroalimentarios en Ecuador

2.1. El nuevo régimen de desarrollo: ¿avances o retrocesos en cuanto a la soberanía alimentaria y la realización del derecho a la alimentación?

La Constitución del Ecuador legaliza un nuevo enfoque del régimen de desarrollo que apuesta a un sistema económico social y solidario, mientras que el Estado recupera el rol de la planificación y tiene la obligación de adoptar políticas públicas o estrategias generales que contemplen los derechos del Buen Vivir, entre estos, el derecho al agua, a la alimentación, la salud, entre otros.

El mismo documento establece que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado y la inversión y la asignación de los recursos públicos (CPE, 2008: Art. 280). *El Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013 – 2017*, vigente en la actualidad, traza las líneas estratégicas públicas de desarrollo. Cuenta con 12 objetivos nacionales organizados en tres ejes: i.) Cambio en las relaciones de poder popular y Estado que pone énfasis en los objetivos concernientes a la transformación del Estado, a través de la consolidación de proceso de desconcentración y descentralización, y comprende una estratega territorial nacional que utiliza un sistema de organización del territorio que incluye zonas, distritos y circuitos; ii.) Derechos, libertades y capacidades para el Buen Vivir que hacen referencia a la igualdad, la cohesión social, la equidad en el territorio y en la diversidad, al mejoramiento de la calidad de vida y de las capacidades de la población ecuatoriana, al igual que la transformación de la justicia, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, los derechos de la naturaleza y el sostenibilidad regional y global; y, iii.) Transformación económica – productiva a partir del cambio de la matriz de producción a través de la transformación industrial y tecnológica en ciertos sectores (SENPLADES - FLACSO, 2013: 7).

La ruptura principal entre el actual Plan de Desarrollo y los anteriores (PNBV 2007 – 2009 y PNBV 2009 – 2013) tiene que ver con el denominado "cambio de la matriz productiva" que prioriza la realización de grandes proyectos y metas territoriales, aun cuando el principal objetivo es erradicar la pobreza. "Se percibe un retroceso ya que mientras los planes anteriores tenían una lógica estructural, este tiene una lógica coyuntural y de grandes inversiones" (King, 2013: 11 en SIPAE, 2013). A continuación se hace un análisis de lo que comprende el cambio de la matriz productiva, con énfasis en el sector rural.

2.1.1. Valoración del cambio de la matriz productiva a partir de los principios de la soberanía alimentaria

El cambio de matriz productiva se concibe como una transformación del patrón de especialización primario exportador y extractivista, avanzando hacia uno que privilegie la producción con valor agregado, basado en la incorporación de factores tecnológicos. Para ello, se plantea la diversificación productiva basada en la incorporación de valor agregado, el impulso de las exportaciones, sustitución de importaciones, la desconcentración territorial de la producción y el incremento de la productividad y competitividad (SENPLADES – PNBV, 2013: 41– 42). Los desafíos que supone el cambio de la matriz productiva se relacionan a la conformación de nuevas industrias estratégicas: refinería astillero, petroquímica, y la metalurgia del cobre y siderúrgica[24], y la transformación productiva de productos de los catorce sectores prioritarios: turismo; alimentos frescos y procesados; energías renovables; productos farmacéuticos y químicos; biotecnología: bioquímicos y biomedicina; servicios ambientales; metalmecánica; tecnología: hardware y software; plásticos y caucho sintéticos; confecciones, ropa y calzado; vehículos, automotores, carrocerías y partes; transporte y logística; construcción; y cadena forestal sustentable y productos madereros procesados (SENPLADES – PNBV, 2013: 41).

La transformación productiva tiene un amplio componente de intervención en el sector agrícola. Por ello, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), en agosto de 2013, presentó el documento *El Sector Agropecuario, Acuícola y Pesquero en el Cambio de la Matriz Productiva* que plantea una serie de transformaciones en las políticas públicas para el sector rural. Esta propuesta reúne al menos 12 proyectos cuyo presupuesto total suma más de dos billones de dólares para un periodo entre cuatro y 12 años, dependiendo del tipo proyecto (Véase Cuadro No. 1). La transformación productiva en el sector rural tiene como objetivos diversificación productiva, generación de valor agregado, incremento de exportaciones, de productividad y de calidad, sustitución de importaciones, e innovación por tecnología y conocimiento. En el marco de esta estrategia también se implementan medidas legislativas e institucionales como endurecimiento o debilitamiento de reglas sanitarias, pesqueras, ambientales; la búsqueda de nuevos mercados (Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea – UE y cumplimiento de condiciones para entrar al mercado ecológico de la UE); eliminación de tasas y reducción de aranceles, creación de mapas y atlas para disponibilidad de datos y monitoreo de proyectos, entre otros.

---

24 Entre los proyectos emblemáticos de estas industrias estratégicas constan: Proyecto Refinería del Pacífico; Proyecto de implementación de astillero en Posorja; estudios para la producción de urea y fertilizantes nitrogenados y Planta Petroquímica Básica; sistema para la automatización de actividades de catastro seguimiento y control minero; seguimiento, control y fiscalización de labores a gran escala; Planta de obtención de concentrado de cobre para exportación a China (EXA); mapeo geológico a nivel nacional a escala 1:100.000 y 1:50.000 para las zonas de mayor potencial geológico minero (SENPLADES – PNBV, 2013).

Cuadro No. 1

Descripción y valoración de los proyectos que contemplan el cambio de la matriz productiva en el sector rural

Objetivos	Proyectos	Descripción	Presupuesto y alcance
Incrementar la productividad en los pequeños y medianos productores	Proyecto Nacional de Semillas de Alto Rendimiento para agrocadenas estratégicas	Incrementar la productividad en los cultivos de pequeños y medianos productores mediante la dotación de paquetes tecnológicos subsidiados que contienen semillas certificadas, fertilizantes, agroinsumos, asistencia técnica gratuita del MAGAP y seguro agrícola a 90.000 campesinos.	Costo: USD 211 185 516,25 (4 años) Alcance: nacional, donde las condiciones sean favorables para el cultivo de maíz duro y suave, arroz, papa, fréjol, caña de azúcar y hortalizas, algodón.
	Proyecto de Reactivación del Café y Cacao Nacional de Fino Aroma	Reactivar la producción de café y cacao fino de aroma mediante el mejoramiento y establecimiento de nuevas plantaciones con la entrega a productores de plántulas o semillas de café robusta y arábigo, infraestructura, implementación de jardines clonales, incentivo para las organizaciones, asistencia técnica, capacitación, investigación y fortalecimiento asociativo de las cadenas productivas.	Costo: USD 130 958 404,76 (10 años). Alcance: Carchi, Cotopaxi, Imbabura, Esmeraldas, Sucumbíos, Manabí, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Orellana, Los Ríos, Guayas, El Oro, Bolívar, Loja, Napo, Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe.
	Proyecto Nacional del Innovación Tecnológica Participativa y Productividad Agrícola	Reactivación del agro a través de la optimización de procesos de asistencia técnica y extensionismo, complementando con dotación de tecnología innovadora, infraestructura y equipamiento tecnológico de punta a fin de mejorar las capacidades productivas tradicionales de los pequeños y medianos productores del sector agropecuario.	Costo: USD 441 053 721,78 (8 años). Alcance: nacional, según las condiciones y características de los productores y territorios.
	PIDAASSE II Habilitación de Tierras Santa Elena	Implementar sistemas integrales de producción agropecuaria con tecnologías modernas y sostenibles en tierras comunales de la Península de Santa Elena.	Costo: USD 65 772 286,00 (5 años). Alcance: Santa Elena.
	Proyecto Nacional de Producción Forestal para fines comerciales	Establecer plantaciones forestales con fines comerciales mediante la instrumentación de un programa de incentivos económicos y la puesta en marcha de una estrategia de monitoreo y control técnico que aprovechan tierras improductivas, subutilizadas o con potencial forestal.	Costo: USD 192 186 507,00 (12 años). Alcance: nacional.
Reposicionamiento comercial de los pequeños y medianos productores	Proyecto Nacional de Almacenamiento y Comercialización	Aumentar la capacidad de almacenamiento público a través de la construcción de nuevas plantas de silos y de la ampliación de las plantas de silos actuales, para el control de precios en zonas productoras con alta concentración de pequeños agricultores y mejorar la comercialización en el país del maíz y arroz.	Costo: USD 189 900 641,79 (Recursos Fiscales 28,20% y Préstamo Internacional 71,80%). Tiempo: 7 años. Alcance: Guayas, Loja, Los Ríos, Manabí.

Ampliar, diversificar e innovar los servicios técnicos rurales	Proyecto Nacional de Ganadería Sostenible	Desarrollo y optimización de la productividad pecuaria del país, mediante la aplicación de mecanismos de identificación, trazabilidad, conservación de pastos, mejoramiento genético e implementación de centros de acopio que incrementen la producción pecuaria, fomentando la asociatividad y creación de cadenas cortas de comercialización.	Costo: USD 275 269 793,93 (8 años). Alcance: nacional.
	Estrategia de Reconversión Ganadera - Agenda de Transformación Productiva Amazónica	Reconvertirlos sistemas extensivos de producción agropecuaria no acordes a la realidad agroecológica de la Amazonía hacia una agro producción sostenible y vinculada de manera óptima al mercado, todo lo cual beneficiará a los productores y evitará el problema de sub o sobreutilización del suelo.	Costo: USD 426 215 211 (4 años). Alcance: el proyecto pretende intervenir aproximadamente en el 30% de la superficie ocupada con pastizales en la Región Amazónica Ecuatoriana – RAE.
	Plan de Maricultura y piscicultura para el fomento acuícola en Ecuador	Fortalecer las capacidades del sector acuícola, mediante equipamiento tecnológico, centros de reproducción artificial a pequeña escalas, investigación, técnicas de manejo y selección genética, mejoramiento de infraestructura, asistencia técnica, capacitación en producción acuícola y fortalecimiento en cadenas de comercialización para los pequeños y medianos productores.	Costo: USD 12 171 486,67 (5 años). Alcance: comunidades costeras del litoral ecuatoriano.
Democratización del acceso a los factores de la producción	Proyecto de acceso a tierras y legalización	Contribuir a reducir la inequidad de acceso a la tierra, para pequeños y medianos productores agropecuarios, mediante la adquisición, redistribución, legalización de predios estatales, privados y baldíos, utilizados por parte del Estado.	Costo: USD 191 529 276,00 USD (8 años) Alcance: intervención a nivel nacional, a excepción de Galápagos.
	Fomento a la producción agrícola a través del uso y aprovechamiento del recurso hídrico para el desarrollo rural y la soberanía alimentaria	Implementar riego tecnificado parcelario para pequeños y medianos productores agrícolas, a fin de impulsar la seguridad alimentaria y el cambio de la matriz productiva.	Costo: USD 205 129 629,27 (4 años). Alcance:17 provincias del territorio nacional en los que se encuentran predios entregados por el Plan Tierras y zonas potenciales para tecnificar el riego parcelario, donde existe la necesidad de implementar sistemas de cosecha de agua para la producción, y en los que se localiza el área de influencia de los sistemas multipropósito.
	Proyecto de agroseguros para pequeños y medianos productores y pescadores artesanales de Ecuador	Implementar un sistema de seguro subvencionado por el Estado, en beneficio de pequeños y medianos productores agropecuarios y pescadores artesanales del Ecuador, que les permita contratar pólizas de protección contra pérdidas de sus producciones, ocasionadas fundamentalmente por eventos climáticos y biológicos, o daños físicos.	Costo: USD 147 001 245,59 (7 años). Alcance: nacional.

Fuente: MAGAP, (2015a). Fichas Informativas de los Proyectos disponibles en http://servicios.agricultura.gob.ec/transparencia/pdfs
Elaboración: FIAN Ecuador, 2015.

Desde un enfoque crítico, varios proyectos para la reactivación del sector rural atentan contra determinados principios de la soberanía alimentaria:

a) *Producción de alimentos para el mercado interno*.- La Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) señala que una de las responsabilidades del Estado es incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos de origen agroecológico y orgánico, evitando la expansión de monocultivos y la prohibición de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles (Art. 3, literal b). Además, se determina como prioridad el abastecimiento nacional (Art. 4) y el fomento de la agrobiodiversidad (Art. 7). Sin embargo, la propuesta de cambio de la matriz productiva potencia los monocultivos de determinados alimentos (soya y canola, caña de azúcar – para biocombustibles –, maíz amarillo duro, café robusta, papa bastón, derivados lácteos, carne de cerdo, pasta de tomate, tableros de fibras, tableros de partículas, pulpa de papel, balsa-teca), fomentando la pérdida de la diversidad de producción alimentaria y considerando a los alimentos como productos mercantiles destinados al mercado mundial. Otro punto crítico es la utilización de semillas transgénicas en el cultivo de soya y canola, a pesar de que la Constitución declara al Ecuador como un país libre de cultivos y semillas transgénicas (Art. 401). La estrategia del MAGAP consiste en impulsar la producción de 50 000 ha de soya y 20 000 ha de canola en cuatro años, tiempo en quela utilización de semillas transgénicas[25] permitiría obtener un rendimiento promedio de 3,6 Tm/ha en soya y 3 Tm/ha en canola (MAGAP, 2013a). Para el mejoramiento de rendimientos también se pretende impulsar la composición de paquetes tecnológicos que contengan semillas mejoradas, cuyos rendimientos serán de 2,5 Tm/ha en soya y de 2 Tm/ha en canola (Daza, 2014). A pesar de la inconstitucionalidad de esta propuesta, los transgénicos y las vendedoras de semillas como Sanofi-Aventis, Monsanto, Agripas S.A., Syngenta, Basf Ecuatorian, Dow AgroScience (India) y Dupont del Ecuador S.A, ya operan activamente en el país bajo el paraguas de CropLife Ecuador[26], en convenio con Agrocalidad (Jara, 2013). Finalmente, el paquete tecnológico para incrementar la producción mediante el uso intensivo de agroquímicos implica la pérdida de la fertilidad de los suelos, la dependencia de insumos externos y el abastecimiento de alimentos de baja calidad nutricional.

b) *Blindar la producción de factores exógenos*.- El cambio de la matriz productiva en el sector rural promueve la producción para la exportación generando dependencia del mercado internacional, bajo el contexto de la volatilidad de precios, y elevando el riesgo de insuficiencia de la oferta de alimentos para satisfacer la demanda interna. Adicionalmente, existe una alta

[25] Esta condición estaría sujeta a enmiendas constitucionales que ya debate el gobierno nacional.

[26] CropLife Ecuador es la cámara ecuatoriana de la industria de innovación y tecnología agrícola que representa a las empresas multinacionales de investigación y desarrollo de productos agroquímicos, de biotecnología agrícola y semillas.

probabilidad de pasar a depender de factores tecnológicos internacionales generados por el alto uso de insumos importados (fertilizantes, pesticidas, alimentos para animales, productos veterinarios, etc.). Sin embargo, los insumos son también susceptibles a la sustitución selectiva de importaciones mediante la industria nacional (como el complejo petroquímico), a través de la modificación del patrón de consumo intermedio (como el cambio de dieta animal) y en relación a alternativas agroecológicas (como la introducción de bioinsumos). En el caso del Plan Nacional de Semillas de Alto Rendimiento, se busca transformar la institucionalidad reproductora de semillas en producción industrial, integrando capacidades científicas, financieras, banco genético, entre otras. No obstante, detrás de la "biotecnología transgénica" están los beneficios corporativos: i.) Patentar las semillas, ii) Encadenar su venta a respectivos herbicidas, colonizar los territorios con nuevas semillas y controlar las cadenas alimentarias, iii.) Instalar procesos de dependencia comercial pues la resistencia biológica de los organismos conduce a la manipulación constante de material genético.

c) *Fomento de la producción campesina y la agricultura familiar.*- La propuesta del cambio de la matriz productiva supone la modernización del agro por la vía agroindustrial. La economía familiar campesina debería intervenir con la adaptación y adopción de la innovación tecnológica de manera participativa, con fortalecimiento organizacional y gestión socio empresarial que vincule a los pequeños agricultores a cadenas agroproductivas que les garantiza un mercado fijo para sus monocultivos (Daza, 2014). En el ámbito del fomento a la producción alimentaria y las compras públicas, la LORSA establece que los pequeños y medianos productores tienen preferencias en el acceso a créditos, subsidios, almacenamiento, inversión en infraestructura, comercialización, compras públicas, entre otros (Art. 13 – 14). Sin embargo, entre los principales actores involucrados en los programas estatales del cambio de la matriz productiva constan grandes empresas y no se contempla la generación de cadenas cortas de comercialización de la agricultura familiar campesina. Por ejemplo, en el Plan Nacional de Semillas de Alto Rendimiento, una buena parte del presupuesto se destina a la compra e importación de insumos por parte de las empresas APSCA, Ecuaquímica, Syngenta o BASF. En la exportación destaca el Grupo Villaseca y Provefrut. En el Proyecto Nacional de Almacenamiento y Comercialización destacan grupos como Unicol, Afaba, Avícola Pechichál, Molinas Champion, ASOVIMA, la mayoría dedicadas principalmente a la producción de balanceados. En el Plan de Maricultura y Piscicultura para el fomento acuícola en Ecuador se destaca Ocean Farmy y, en la producción de bioinsumos es importante el papel de grupo Empresarial cubano Labiofam (MAGAP – Fichas informativas de los proyectos, 2015a). Por último, los proyectos que buscan democratizar el acceso a los factores de producción son insuficientes para frenar el control

corporativo sobre la tierra, el agua y agrobiodiversidad[27]. Según la propuesta de reordenamiento de los cultivos, se necesita más 100 000 hectáreas, únicamente en la región andina, para la producción de quinua, chocho amaranto, uvilla, mora, tomate de árbol, canola, papas bastón, sin contar con las miles de hectáreas para las plantaciones forestales (Acción Ecológica, 2013). Mientras tanto, en la Costa se requieren 70 000 hectáreas para impulsar la producción de dos productos solamente (soya y canola). La utilización de grandes extensiones de tierra para monocultivos, junto con el acaparamiento del agua, da como resultado la disminución paralela de áreas para cultivos transitorios, situación que pone en riesgo la soberanía alimentaria y el acceso a recursos productivos de pequeños y medianos productores de alimentos.

La nueva matriz productiva para el agro tiene serias limitaciones para avanzar hacia la consolidación de la soberanía alimentaria debido al impulso de la agroindustria, agro negocios y la agroexportación, sin tomar en cuenta los efectos de este tipo de explotación, considerados como externalidades, tales como la destrucción de la biodiversidad, la captación abusiva del agua y tierra, el uso masivo de productos químicos, la contaminación de las aguas, el agotamiento de los suelos. Y esa situación se da sin referirse a la utilización de los paraísos fiscales para escapar a los impuestos y del reforzamiento de una burguesía urbana explotando la obra rural, sin contribuir de mínima manera a la eliminación de la pobreza (Houtart, 2014). Adicionalmente, esta propuesta omite los problemas estructurales del campo, definiendo a las economías campesinas como atrasadas y poco productivas, aun cuando las mismas autoridades públicas reconocen su "deuda histórica" con los pobladores rurales del país.

2.1.2. El papel del Estado en el cambio de la matriz productiva

El Estado juega un rol fundamental dentro del cambio de la matriz productiva al ser responsable de planificar y coordinar, según los ejes estratégicos, los siguientes ámbitos: infraestructura, creación de capacidades y financiamiento productivo. Actualmente, como aporte de la transformación productiva, el gobierno impulsa proyectos de carácter "estratégico entre los que se destacan: proyectos hidrocarburíferos Pañacocha y Pungarayacu; proyectos mineros Mirador, Fruta del Norte, San Carlos – Panantza, Río Blanco y Loma Larga; proyectos multipropósito Chone, Dauvin, Bulubulu y Baba, y proyectos de generación eléctrica Coca Codo Sinclair, Toachi Pilatón, San Francisco – La Unión, Sopladora, Mandariacu, Quijos, Mazar Dudas, Termoeléctrica Esmeraldas II y Termo Gas Machala, entre los principales (SENPLADES – PBNV, 2013: 96).

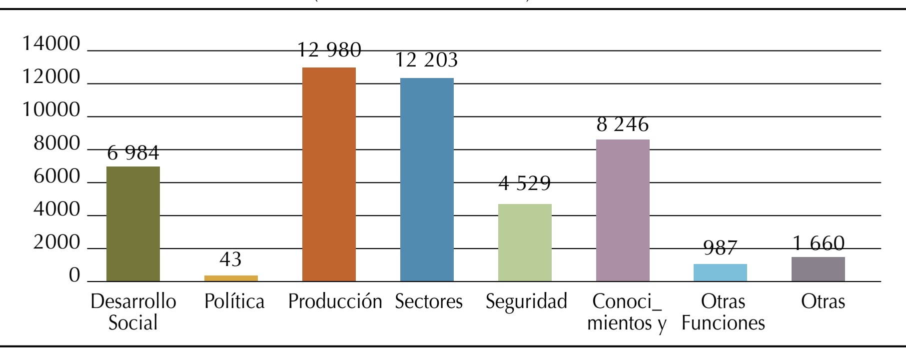
Lo anterior determina que la mayor inversión pública en el periodo 2008 – 2012 se orientó principalmente a infraestructura, aunque también existió fuerte inversión

[27] En el siguiente capítulo se realiza un amplio análisis de la situación de la distribución de los factores de producción en el agro ecuatoriano.

en desarrollo social. Mientras tanto, en el periodo 2013 – 2017, la inversión se proyecta especialmente a la transformación de la matriz productiva y energética y el desarrollo del capital humano. Para este periodo, la inversión proyectada del sector público no financiero en términos nominales crece a USD 73 225 millones frente a los USD 40 515 millones invertidos en el periodo 2008 – 2012. Existe una variación del 11,5% al 14,4% de la inversión pública en relación al PIB. La inversión destinada al Estado central se duplica, al pasar de USD 24 330 millones (2008 a 2012) a USD 47 612 millones (2013 a 2017) en que el sector con mayores recursos programados es el de producción, empleo y competitividad, con un total de USD 12 980 millones, seguido por sectores estratégicos (electricidad, hidrocarburos, minería, recursos hídricos, telecomunicaciones, principalmente), con cerca de USD 12 203 millones, lo que evidencia la decisión del Gobierno de afianzar el cambio de matriz productiva y consolidar la nueva matriz energética (SENPLADES – PNBV, 2013: 112 -114) (Véase Gráfico No. 1).

Gráfico No. 1

Plan plurianual de inversión por gabinete sectorial (2013 - 2017)
(En millones de dólares)



Fuente: Plan Plurianual de la inversión pública 2013 – 2017. SENPLADES - PNBV (2013).
Elaboración: FIAN Ecuador, 2015.

A pesar de que la Constitución reconoce la soberanía alimentaria como un objetivo estratégico, desentona con ello la débil inversión estatal en el fortalecimiento de las economías rurales, la producción diversificada de alimentos y el fomento de la agroecología. En contraste, el monto mayor de inversión se destina a la producción industrial, la agricultura basada en la petroquímica, la industria siderúrgica y la extracción de recursos naturales, es decir, aquella industria subsidiaria de materias primas para la agroindustria.

2.1.3. Alianza Público-Privadas y su rol en el sector agrario

En octubre de 2015, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público – Privadas y la Inversión Extranjera. Esta ley busca atraer inversión privada en proyectos estatales inmobiliarios, de vialidad e infraestructura

portuaria, por un monto de USD 3 144 millones durante los próximos tres años. La urgencia por captar inversiones se explica por la difícil situación económica que enfrenta el país, causada por factores externos como la apreciación del dólar y la caída del precio del petróleo. Para este fin, el gobierno ofreció a los potenciales inversores incentivos como el no pago del impuesto a la renta durante los 10 primeros años (contados desde que se generen ingresos operacionales); exoneración del impuesto a la salida de divisas (ISD) por el pago al exterior de bienes a importarse, pago de servicios, financiamiento y pago de utilidades o dividendos; aplicación de las mismas condiciones que se aplica al sector público para tributos al comercio exterior, es decir, exoneración de tributos; estabilidad jurídica en los aspectos esenciales referidos a la inversión y en los incentivos a otorgarse (MIPRO, 2015). Sin embargo, una de las críticas que a menudo se repite sobre la ley es que la figura de alianzas público – privadas (APP) funciona bajo la figura de concesiones a empresas privadas cuyos servicios que ofrecen se (cuasi) privatizan[28].

En el sector agrario, las inversiones se expresan en los ámbitos de irrigación, industria de semillas, investigación e industrias encadenadas, sin considerar los ya mencionados riesgos de privatización de recursos y de propiedad intelectual en el caso de las semillas. Finalmente, esta ley propone una exoneración de impuestos en la tierra con un máximo de 70 hectáreas hasta 2017; 60 hasta 2018, y 50 hectáreas hasta 2019 (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015) que, junto con la recién aprobada Ley de Tierras, no plantea ningún límite de compra para nacionales o extranjeros, salvo en zonas fronterizas y de seguridad nacional. Esto crea el riesgo de que empresas extranjeras compren grandes extensiones de tierra para cultivos para la exportación (biocombustibles, por ejemplo[29]). La concentración de tierra queda prohibida, pero los casos de afectación solo se realizarán tierras improductivas. Adicionalmente, la propiedad y la inversión serán fuertemente protegidas por medidas jurídicas mediante esta Ley. Así, la situación de desigualdad en la tenencia de la tierra está en riesgo de agudizarse, en detrimento de la agricultura familiar campesina y consolidando el modelo extractivista.

2.2. Sistemas de funcionamiento de los mercados agrícolas y alimentarios en Ecuador

El cambio de la matriz productiva, analizada anteriormente, no cuenta con un eje de transformación estructural del patrón de acumulación del capital. Por el contrario, se evidencia que la estructura productiva en el país tiene altos niveles de concentración (SENPLADES, s/f). Según el estudio de Larrea y Greene, basados en información del Banco Central del Ecuador y la Superintendencia de Compañías, el Coeficiente de Gini para los ingresos de las 24 418 empresas con ingresos positivos en 2005, equivale a 0,902, que es un valor sorprendentemente alto. Las 100 mayores empresas concentran el 36,5% del ingreso total, el 1% más

[28] Como es el caso deslumbrante de la privatización de la salud en Ecuador en los últimos años. Para ampliar la información léase el informe Privatización de la salud en Ecuador, de Pablo Iturralde (2015).

[29] Para el caso colombiano, véase Argüello (2013).

alto (244 empresas) concentra el 50,8% del ingreso total, y el primer decil (2 442 mayores empresas) alcanza al 85,9% del ingreso total. Las 25 mayores empresas del país concentran el 19,6% de los ingresos totales (Larrea y Greene, 2015: 25 – 26). Entre los sectores más representativos de la economía que son controlados por estas empresas constan comercio exterior y mayorista (22%), comercio minorista (14%), industria no textil y agroindustria (12,4%), transporte (10,3%), agricultura y ganadería (4%) y la agroindustria, con el 7,3% (Larrea y Greene, 2015: 29). Estos datos muestran que el mercado agrícola y alimentario es uno de los más dinámicos y estratégicos para las grandes empresas. En el Cuadro No. 2 se puede ver que en 2005, los ingresos del sector agrícola y agroindustrial alcanzaron cerca de USD 5 649 millones, mientras que el Coeficiente de Gini se ubicó sobre 0,8 puntos, lo cual evidencia una alta concentración de los ingresos en estas ramas de la economía. Finalmente, el Índice de Herfindahl – Hirschman que estima el nivel de concentración oligopólica en una rama de la economía[30], evidencia de que las ramas vinculadas con el procesamiento y comercialización de productos agrícolas tienen mayores niveles de concentración oligopólica en la economía nacional, con un promedio de índices de Herfindahl – Hirschman de 3 795, superior al promedio nacional que se ubica en 2 303 (Larrea y Greene, 2015: 28-33).

Cuadro No. 2

Concentración económica en sectores agrícolas y alimentarios, año 2005

Rama principal	No. de empresas	Ingresos (En millones de dólares)	% ingresos	Gini	Promedio Índice H-H
Agricultura, ganadería	1 223	1 770	4,0	0,811	2 802,4
Silvicultura	49	115	0,3	0,874	5 513,3
Pesca	94	266	0,6	0,883	2 773,0
Acuicultura	262	290	0,7	0,755	703,0
Agroindustria	494	3 207	7,3	0,858	3 795,1
Total	2 122	5 649			

Fuente: Banco Central del Ecuador elaborado por Unidad de Investigación Socio Ambiental, UASB en Larrea y Greene (2015, 28 – 30).

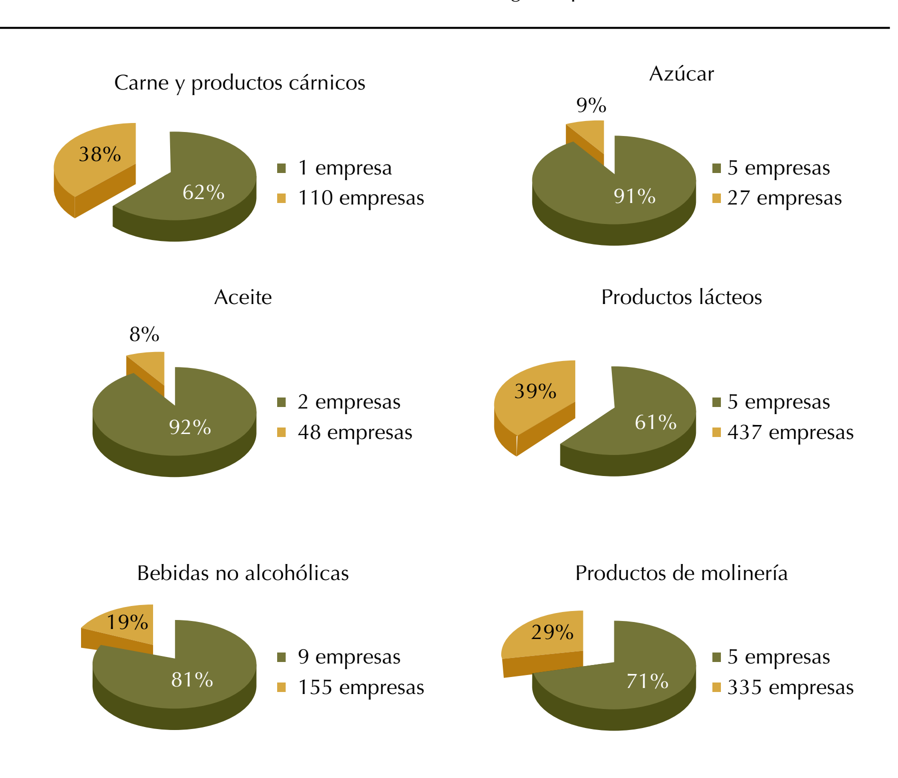
Nota: No constan las empresas de comercio de alimentos como, por ejemplo, los supermercados. Sin embargo, en el siguiente capítulo se analizan los ingresos de los grupos económicos con vínculos directos e indirectos con la agroindustria, volcados a la exportación, o con control de procesos de elaboración y comercialización de alimentos y bebidas procesadas.

30 Este índice se define como la suma de los cuadrados de los porcentajes de ingresos de las 50 mayores empresas de cada rama. Si la rama tiene menos de 50 empresas, se calcula con todos los casos. Su rango varía entre 0, que implica competencia perfecta, y 10000, en el caso de monopolio (Larrea y Greene, 2015: 25).

El Censo Nacional Económico, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), muestra una situación igual en 2010. Las empresas más grandes, que representan el 10% de todos los negocios del país, acapararon el 95,8% de las ventas que se realizaron en ese año. Entre los comerciantes alimenticios y agroindustriales (supermercados), tres empresas controlan el 91% del mercado; el 62% del mercado de la carne se concentra en una empresa; el 91% del mercado de azúcar se concentra en cinco ingenios; el 92% del mercado del aceite se concentra en dos empresas; en el sector de los productos lácteos, el 61% del mercado está controlado por cinco empresas de 437 en total; 9 empresas de155 en total concentran el 81% del mercado de bebidas no alcohólicas; el 71% del mercado de productos de la molinería está concentrada en cinco empresas de un total de 335 (INEC, Censo Económico, 2010; SENPLADES, s/f; Isch, 2015; Acosta, 2013) (Gráfico No. 2).

Gráfico No. 2

Censo económico: concentración de ventas en algunos productos, año 2010



Fuente: INEC, Cenco Nacional Económico (2010); SENPLADES (s/f); Isch (2015); Acosta (2013).
Elaboración: FIAN Ecuador, 2015.

Por otra parte, el informe de la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en Materia de Inversiones (CAITISA), publicado la revista digital Diagonal, a partir de la información del Sistema de Rentas Internas, señala que las ventas totales del país están altamente concentradas en empresas de tamaño grande. Entre 2007 y 2013, aproximadamente el 90% de las ventas correspondían a empresas del quintil más alto de la distribución de empresas por tamaño de activos ya sean estas de capitales nacionales o extranjeros, en donde se destacan las ramas "elaboración de productos alimenticios y de bebidas" y "agricultura, ganadería, caza y conexos", según la clasificación CIIU 4, como los sectores más dinámicos en la economía nacional (CAITISA, 2015 en Diagonal, 2016).

Frente a esta realidad cabe preguntarse cuál es la situación de los campesinos y pequeños productores de alimentos en el país. Es evidente que esta creciente concentración capitalista en el sector agrícola y alimentario apunta a una inequidad social en aumento en cuanto al acceso a los mercados. En los últimos años existe la tendencia a eliminar las unidades productivas pequeñas, reemplazarlas por otras de mayor tamaño o introducirlas en la cadena de comercialización a través de modalidades como la agricultura bajo contrato. La FAO (2013), manifiesta que, en el 2007, en Ecuador más del 64% de la producción agrícola nacional estaba en manos de pequeños productores y que la mayoría de los alimentos consumidos en Ecuador provenían de la agricultura familiar campesina (60%). Sin embargo, la comercialización campesina pasa mayoritariamente por canales tradicionales de intermediación. El poder de negociación se concentra en los agentes mayoristas que operan estructuras de monopsonio y oligopolio, incluso abusando de su poder de mercado (SENPLADES – PNBV, 2013: 174 -175). Ya en el año 2000, el Censo Nacional Agropecuario mostraba que el 81,31% de los productos ofertados por productores(as) campesinos(as) con UPAs menores a cinco hectáreas pasaba por canales de intermediación y tan solo el 15,92% de productos ofertados llegaba al consumidor final (Para ampliar la información, véase Cuadro No. 3).

Cuadro No. 3

Unidades productivas agropecuarias en términos de comercialización de la producción, año 2000

Tamaño de la UPA	Destino de los productos ofertados								
	Consumidor final		Intermediario		Agro-industria		Exportador		Total
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	
Hasta 5	85 221	15,92	435 260	81,31	12 740	2,38	2 088	0,39	535 309
De 5 a 20	15 693	8,88	151 914	85,96	6 115	3,46	3 004	1,7	176 726
Más de 20 ha	100 914	11,97	587 173	69,66	18 855	2,24	5 092	0,6	712 035

Fuente: Fuente: III Censo Nacional Agropecuario, 2001, en CGRC-MAGAP (s/f).

La información para 16 productos agrícolas levantada por el MAGAP indica que el margen de intermediación de los productos de los pequeños y medianos productores promedio llega al 33% para 2012[31] (Sistema de Información Nacional de Agricultura, Ganadería disponible en http://sinagap.agricultura.gob.ec/). Es decir, existe una red importante de intermediarios en la relación productor-consumidor de alimentos que absorben una buena parte del valor generado en la producción, bajo la forma de ganancia comercial, pagando precios bajos a los productores y encareciendo los alimentos de los consumidores (ISIP, 2015).

En Ecuador existe una tendencia cada vez más creciente de la venta de productos alimenticios a través de los supermercados y la eliminación del número de proveedores para estas empresas. Por ejemplo, Lacroix *et al*., citando datos de Ruiz (2010) y Chiriboga (2005), señalan que, de 1998 a 2008, el número de supermercados pasó de 85 a 300 en el país, con una concentración en las cuatro mayores empresas del 88,87% de ventas al por menor. Entre 2002 y 2004, el número de proveedores de productos frescos del Supermaxi pasó de 2 500 a 240, manteniéndose casi exclusivamente los grandes productores y las empresas comerciales (2013).

Por otra parte, la agricultura bajo contrato ha surgido como una opción para que los campesinos puedan acceder al mercado. Según la FAO, la agricultura bajo contrato es "la producción agrícola realizada a través de un acuerdo entre los productores y los compradores que establecen las condiciones para la producción y comercialización de la cosecha" (FAO, 2016). En general, las condiciones para la producción son tipo, cantidad, calidad y fecha de entrega del cultivo. Mientras tanto, en la comercialización, las condiciones se refieren a las modalidades del pago. Normalmente, "el comprador se compromete a adquirir el producto y, en algunos casos, a suministrar apoyo durante el proceso de producción, por ejemplo en forma de insumos, preparación del suelo y asesoramiento técnico" (FAO 2016).

La agricultura bajo contrato ha sido vista como un instrumento que "busca solucionar los principales problemas desde el punto de vista *económico*, al cual se enfrenta la agricultura familiar y campesina como: i.) Falta de crédito formal, ii.) Inestabilidad del mercado y, iii.) Pérdida de cultivos" (Yumbla y Herrera, 2013). Sin embargo, lo que a menudo se critica es el "desequilibrio de poder entre el comprador (muchas veces una empresa grande de agronegocio) y el productor, resultando en un acuerdo desfavorable al productor" (Minot, 2007). Este desequilibrio significa que los campesinos no se pueden defender

[31] Este indicador corresponde al porcentaje de rentabilidad de la actividad de intermediación medida por la diferencia porcentual entre el precio de mayorista –restando el costo de transporte, estiba-desestiba y secado-limpieza, para el caso del arroz –y el precio de los productos ponderados según su comparación en la canasta básica.

en caso de incumplimiento o cambio de condiciones del contrato. Además, la presión sobre los precios puede afectar las condiciones laborales. La dependencia total de los insumos facilitados por las empresas muchas veces significa que se desplazan las prácticas de re-siembra y policultivo a favor de los monocultivos. El campesino(a) generalmente no tiene derecho sobre los bienes producidos.

En Ecuador, los cultivos y encadenamientos vinculados a la agricultura bajo contrato son maíz, arroz, leche, brócoli, papa y flores (Yumbla y Herrera, 2013). No solo empresas privadas desempeñan un papel importante en esta forma de negocio, el ya mencionado Plan Nacional de Semillas, parte de la "Transformación de la Matriz Productiva", es un intento de encadenar cultivos estratégicos bajo la forma de agricultura por contrato, al igual que los programas Fondo de Integración de Cadenas Agroproductivas (FICA) y Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos (PRONERI). Estos proyectos son propuestos sin tomar en consideración las estructuras cuasi-monopolísticas que caracterizan los encadenamientos mencionados en Ecuador, controlados por unas pocas empresas enfocadas al sector agroalimentario. Como resultado, propaga la proletarización y el desplazamiento de los campesinos. Bajo las modalidades actuales en Ecuador, esos modelos promocionan la concentración de la tierra y del poder para las empresas comercializadoras, importadoras y exportadoras, así como productoras de semillas y otros insumos, destruyendo la agrobiodiversidad por modelos de monocultivos y desplazando prácticas autónomas tradicionales.

Finalmente, es responsabilidad del Estado ecuatoriano fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, y de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos, generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos, e impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios (CPE, 2008: Art. 281, número 10 – 11).

2.3. Balanza comercial alimentaria en Ecuador

Ecuador es autosuficiente en la mayoría de alimentos básicos, pero en los últimos cincuenta años el país perdió esa característica, principalmente en alimentos de origen vegetal (Enríquez, 2015: 29). Según el balance alimentario del MAGAP, citado en Arauz (2015), en 2012, Ecuador importó el 123% de pescado y crustáceo, el 88% de cebada, el 42% de legumbres, el 51% de hortalizas, el 36% de oleaginosos y el 25% de cereales de su consumo (Véase Cuadro No. 4).

Cuadro No. 4

Balanza comercial agroalimentaria, año 2012

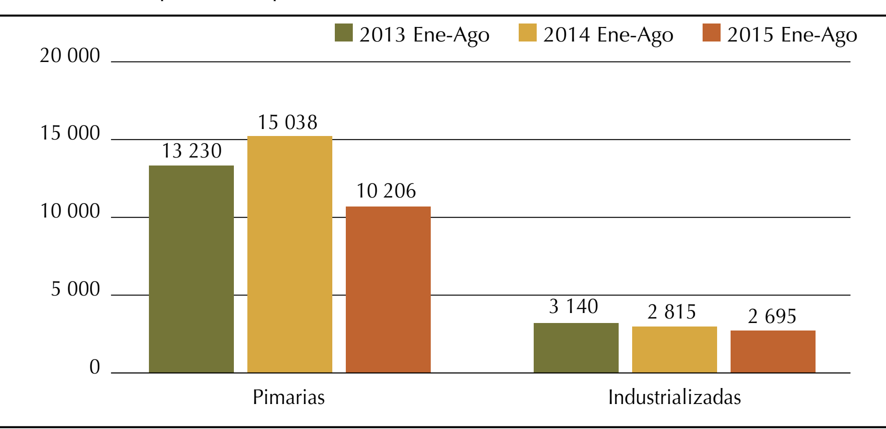
Categorías	Producción local (1 000 ton)	Variación de stock (1 000 ton)	Exportaciones (1 000 ton)	Importaciones (1 000 ton)	Suministro disponible, consumo (1000 ton)	Importaciones/ consumo%
Cereales	2 889	0	27	963	3 825	25%
Raíces y tubérculos	356	0	16	16	356	4%
Caña de azúcar	7 379	0	306	698	7 771	9%
Legumbres	26	4	15	5	12	42%
Oleaginosos	2 713	0	1 631	600	1 682	36%
Hortalizas	63	0	20	44	87	51%
Frutas	7 586	0	5 156	9	2 439	0%
Estimulante	141	145	285	9	-280	-3%
Café	7	88	99	6	-174	-3%
Carnes	770	0	0	7	777	1%
Leche y huevos	2 571	0	52	7	2 526	0%
Pescado y crustáceo	641	0	681	212	172	123%
Cebada	11	0	0	81	92	88%
TOTAL	25 146	149	8 189	2 650	19 458	14%

Fuente: MAGAP (2012) elaboración SENPLADES en Arauz 2015: 234.

Las políticas del cambio de la matriz productiva muestran su debilidad al observar la estructura del comercio internacional. De acuerdo a la Dirección de Inteligencia Comercial e Inversiones, PRO Ecuador, las exportaciones primarias han aumentado entre 2013 – 2014, evidenciando una disminución entre enero – agosto de 2015 que podría responder a la caída de los precios del petróleo. Sin embargo, las exportaciones industrializadas han tenido poco peso entre los años 2013 – 2015, mostrando incluso una tendencia decreciente al ubicarse en USD 3 140 millones en 2013, mientras que en agosto de 2015 estuvo en USD 2 695 millones (Gráfico No. 3).

Gráfico No. 3

Exportaciones primarias e industrializadas. En miles de dólares FOB

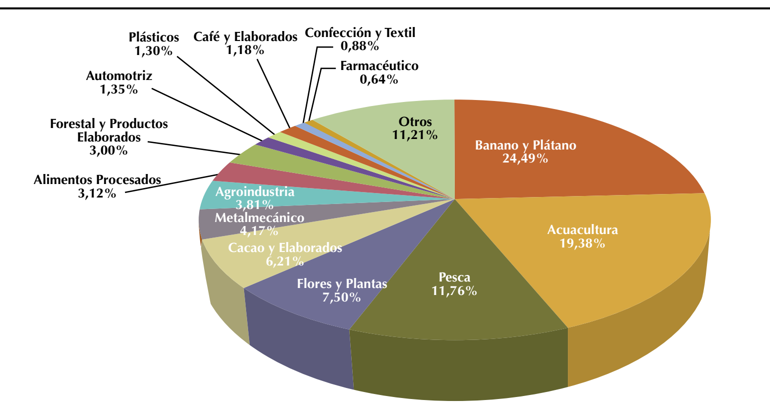


Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración; Dirección de Inteligencia Comercial e Inversiones, PRO Ecuador

Al analizar las exportaciones no petroleras, se evidencia que el país se mantiene bajo el modelo agroexportador. Hasta agosto de 2015, el sector banano y plátano constituyó el principal sector de exportación con un 24,49% de participación del total no petrolero, le siguió la acuacultura con del 19,38%, y en tercer y cuarto lugar se ubicaron pesca y flores, con el 11,76% y 7,50%, respectivamente del total no petrolero. Sumando estos cuatro grupos de productos se tiene el 63,13% de las exportaciones no petroleras (Gráfico No. 4).

Gráfico No. 4

Exportaciones no petroleras
Principales grupos de productos
Porcentaje participación, Enero–Agosto de 2015



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Dirección de Inteligencia Comercial e Inversiones, PRO Ecuador.

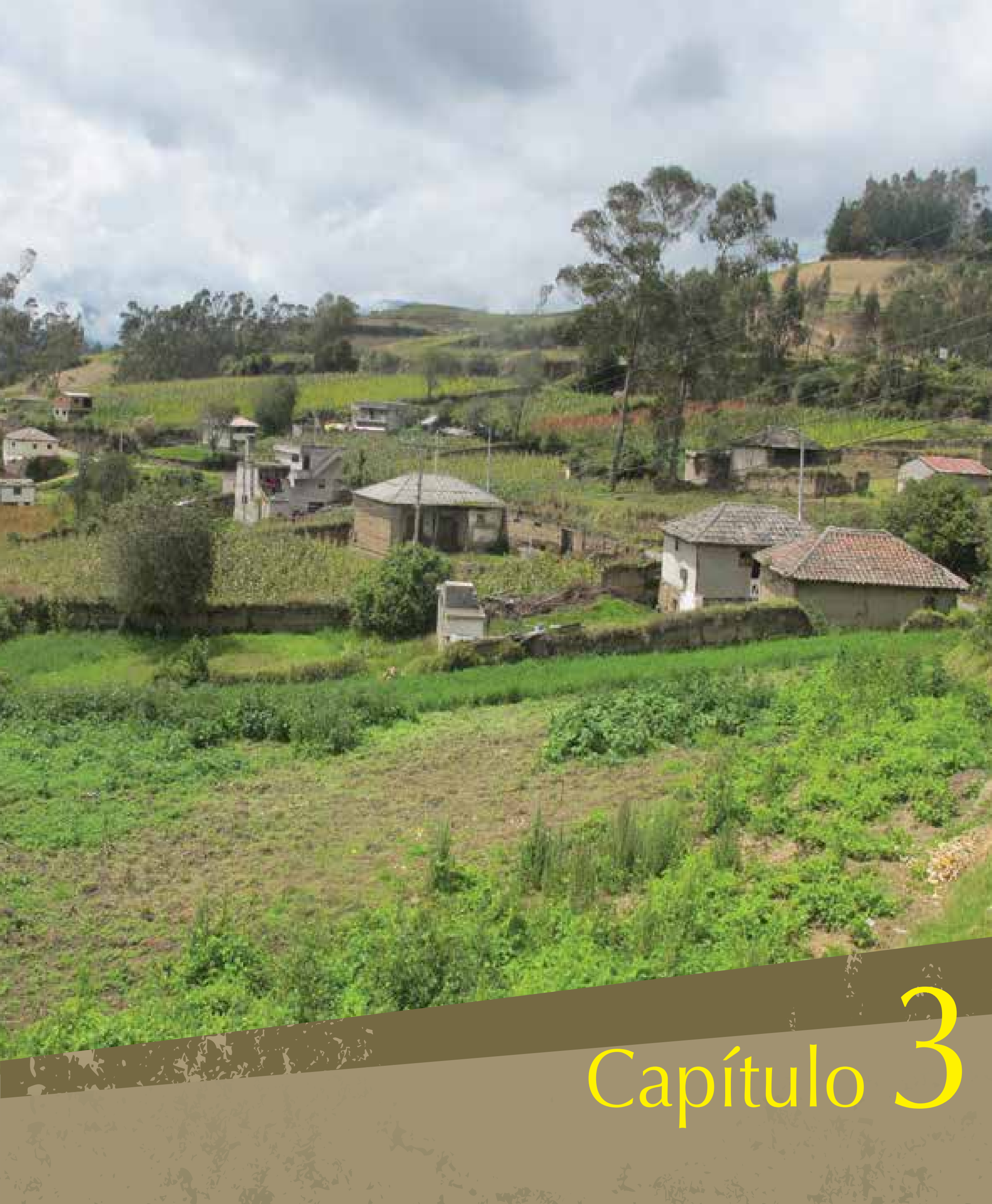
La balanza alimentaria en Ecuador podría complicarse todavía más con la vigencia del Acuerdo Comercial Multipartes (ACM) con la Unión Europea que fomenta la expansión de los sectores de banano, camarón, flores, atún y brócoli[32]. En contraste, la producción para el mercado interno – sobre todo en los sectores de lácteos[33], cítricos, hortalizas y carne porcina – tendrían que competir con importaciones altamente subvencionadas de la Unión Europea. De acuerdo a la negociación, Ecuador liberalizará un 59,9% de sus importaciones de la Unión Europea al entrar en vigor el Acuerdo y 10 años después, un 96,8%. Las áreas excluidas de la liberalización con mayor valor son maíz blanco y amarillo, leche líquida, mantequilla, queso fresco, huevos frescos, carne bovina, arroz y azúcar. A su vez, la UE liberalizará el 96,4% de sus categorías arancelarias dentro de 10 años lo que equivale al 59,1% del total de las importaciones de la Unión Europea desde Ecuador (Acción Ecológica, 2015).

Hay que señalar que el ACM no se desarrolla entre economías complementarias: en comparación, la Unión Europea gana más de la liberalización de servicios o de compras públicas porque Ecuador no tiene los agentes empresariales comparables para desarrollar negocios dentro de Europa. Además, existe una fuerte asimetría de conocimiento y tecnología industrial: la Unión Europea exporta los bienes que se necesitan para la producción de las exportaciones ecuatorianas. En cambio, Ecuador está limitado a la exportación de bienes primarios con poco valor agregado. Así que, la Unión Europea exporta máquinas, semillas, fertilizantes, plaguicidas y medicina, todo lo que es imprescindible para la mayor parte de la producción exportadora del Ecuador (Ecuador Decide 2011; 2013; 2014).

Esto hace prever que existirá un aumento innegable de determinados cultivos para la exportación, lo que constituirá un riesgo para el abastecimiento interno de alimentos para la población. Por otra parte, el declive de la producción nacional de alimentos debido a la sustitución por importaciones europeas significaría un choque para los pequeños y medianos campesinos, quienes dependen de estos productos para subsistir.

32 Este acuerdo comercial ha sido criticado por amplios sectores, sobre todo por campesinos que consideran que muchas de las cláusulas contradicen la constitucionalidad ecuatoriana (Ecuador Decide, 2013). El ACM guarda conflictos normativo con la Constitución en relación a la soberanía alimentaria (Art. 281), al latifundio y a la concentración de tierra (Art. 282), el trato preferencial de la economía social y solidaria (Art. 288, 311 y 339), las subvenciones a los pequeños y medianos productores (Art. 334-4), los servicios públicos (Art. 313, 314, 318), el derecho a medicamentos (Art. 335, 304-6, 421), la biodiversidad y salud (Art. 402, 403), el patrimonio y la propiedad intelectual (Art. 322, 400, 401, 402, 421), la cesión de jurisdicción a tribunales internacionales de arbitraje (Art. 422) y la integración latinoamericana (Art. 276-5, 416-11, 423).

33 En el sector lácteo se liberalizarán los siguientes productos: leche en polvo, leche y nata, suero de mantequilla, leche cuajada, lacto suero, leche evaporada y condensada, yogurt y pastas lácteas para untar. Además, se liberalizarán gradualmente durante 17 años, los quesos procesados (rallados, fundido, maduros etc.).



Capítulo 3

Acceso a recursos productivos para la agricultura familiar campesina: tierra, agua, créditos y trabajo

3.1. Concentración de tierras y poder económico en Ecuador

Desde la segunda mitad del siglo XX, los registros censales del Estado ecuatoriano evidencian el problema de la concentración de la tierra en cifras comparables a través del tiempo. Como se muestra a continuación, las cifras que se han estimado para explicar la estructura de la tenencia y distribución de la tierra muestran un panorama atravesado por la inequidad y con alteraciones poco significativas entre 1954 y 2000.

Una de las primeras constataciones de interés a través de las cifras de los censos agropecuarios es la acelerada expansión de la frontera agrícola en Ecuador, que pasa de ocupar alrededor de seis millones de hectáreas en 1954, a más de 12 millones de hectáreas destinadas a diferentes labores agropecuarias para el año 2000. Esta expansión de la frontera agrícola, sin embargo, no estuvo acompañada por un proceso de distribución equitativa de la tierra. Como puede observarse en el Cuadro No. 5, para 1954, el 71,1% de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPAs) en el territorio nacional con extensiones inferiores a cinco ha accedían solamente el 7,2% de la superficie agrícola nacional (alrededor de 432 000 ha), mientras que el 2% de las UPAs con extensiones mayores a 100 ha, es decir grandes propiedades, controlaban el 64,4%, (alrededor de 3.8 millones de hectáreas). Para 2000, alrededor del 84% de las UPAs a nivel nacional constituían predios de menos de 20 ha, y accedían solamente al 19,1% de la superficie agrícola nacional, mientras que el 2,3% de las UPAs controlan el 42,6% de la superficie nacional.

Cuadro No. 5

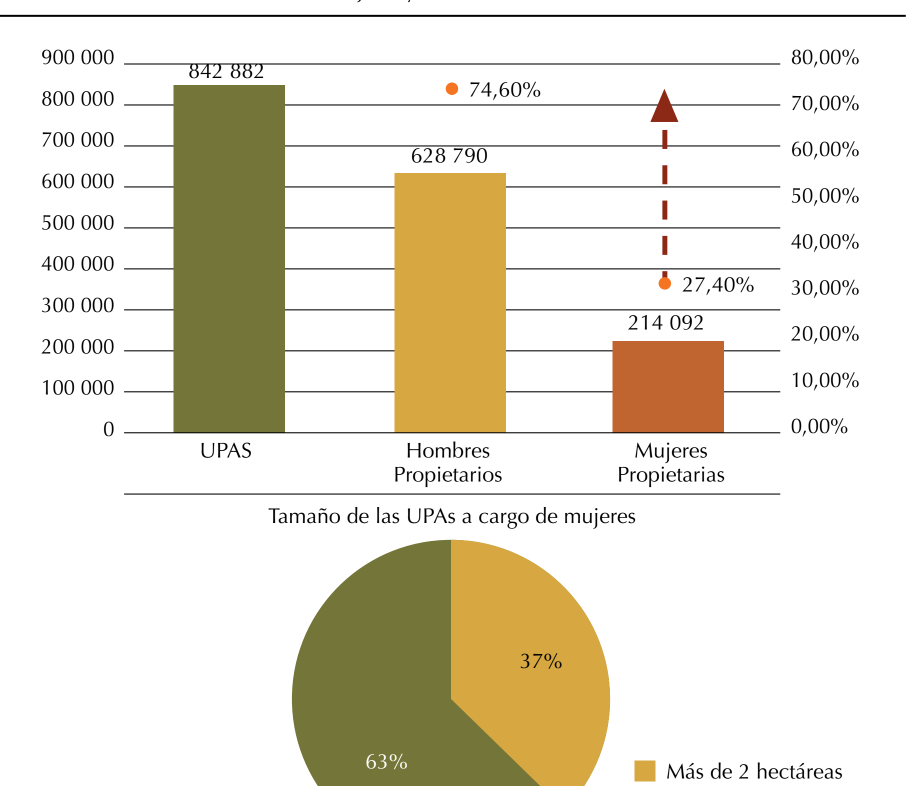
Tenencia de la tierra a nivel nacional, (según información de los Censos Agropecuarios), 1954 – 2000

Explotaciones por tamaño	1954		1974		2000	
	Número de Propiedades	Superficie (ha)	Número de Propiedades	Superficie (ha)	Número de Propiedades	Superficie (ha)
Menos de 5 ha	71,10%	7,20%	66,80%	6,80%	63,50%	6,30%
De 5 a 20 ha	19,10%	9,40%	18,60%	11,80%	21%	13,80%
De 20 a 100 ha	7,80%	19%	12,50%	33,50%	13,20%	37,30%
Más de 100 ha	2%	64,40%	2,10%	47,90%	2,30%	42,60%
Totales	3 542,34	5 999 700	519 141	7 949 500	848 882	12 355 830

Fuente: Brassel *et al.* (2010: 22).
Elaboración: FIAN, 2015.

En términos de distribución de la tierra por género, las desigualdades aparecen nuevamente. Como se evidencia en el Gráfico No. 5, de las más de 840 mil unidades de producción agrícola que existen en el país, el 25,4% están en manos de mujeres productoras y el 74,6%, de los hombres. Del total de UPAs que están a cargo de las mujeres, el 62,8% de mujeres producen en UPAs menores a dos ha (III Censo Nacional Agropecuario INEC, 2000, citado en Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014 – 2017: 118).

Gráfico No. 5
Mujeres y acceso a la tierra



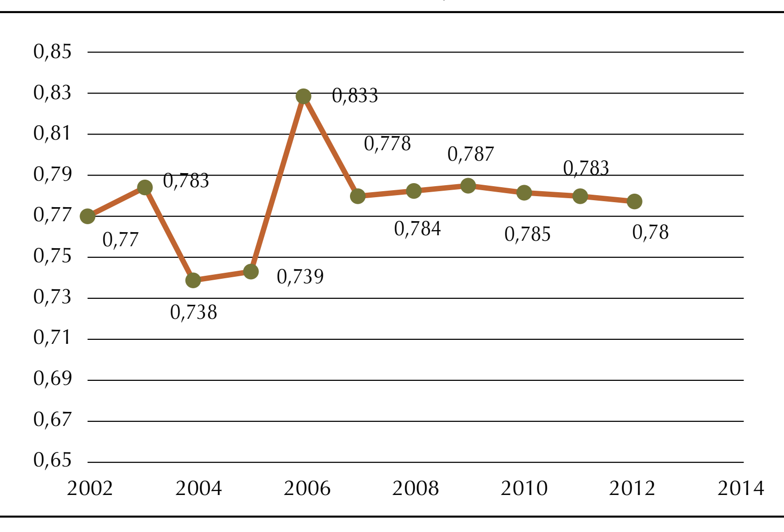
Fuente: Agenda Nacional de las Mujeres (2014).
Elaboración: FIAN, 2015.

Para el año 2000, el censo exponía similar predominancia de las propiedades privadas como principal forma de tenencia de la tierra, lo cual establecía no solo la ampliación de las relaciones capitalistas en el agro ecuatoriano, sino también del repliegue de las propiedades comunales, la falta de utilización de la tierra bajo lógicas colectiva o cooperativistas, y de las implicaciones de ello para pensar un verdadero proceso de afectación de la gran propiedad y la democratización en el acceso a la tierra: del total de propiedades en Ecuador para 2000, el 98,27% son propiedades privadas, un 1,59% son propiedades comunales y un 0,15% (alrededor de 73 000 ha) constituyen tierras Estatales (Alvarado y Vandecandelaere, 2011: 57).

Ahora bien, el territorio ecuatoriano, a pesar de su reducida extensión, alberga diferentes dinámicas de acaparamiento y niveles de concentración de la tierra que se diferencian por región. Las cifras del último censo agropecuario del año 2000 muestran, por ejemplo, que el Índice de Gini de acceso a la tierra[35] en Ecuador varía entre las regiones Costa, Sierra y Amazonía y se mantiene como uno de los más altos de América Latina y del mundo (Brassel y Ruiz, 2008: 24). En el Gráfico No. 6, este índice ha variado muy poco en el período 2002 – 2013, lo que indica que los altos índices de concentración de la tierra no fueron resueltos por las "leyes de mercado" y la consecuente ausencia del Estado a modo de actor que interviene en las injustas estructuras agrarias.

Gráfico No. 6

Índice de Gini de la Tierra, 2002 – 2012



Fuente: SENPLADES (2014: 172).
Elaboración: FIAN, 2015.

Mientras que en la región amazónica se presentan menores niveles de inequidad en el acceso a la tierra, la Costa aparece como la más inequitativa: en ella se encuentra un pequeño grupo de grandes propiedades (el 26% del total de propiedades privadas a nivel nacional) con control sobre el 40% del total de la superficie agrícola nacional. La Sierra presenta un panorama distinto por al repetitividad de las UPAs de menos de cinco ha controladas por economías

[35] El Índice de Gini es un indicador económico que mide la desigualdad en la distribución de los activos, tomando valores entre 0 y 1. Así, un índice de Gini de la tierra cercano a 0 indicaría una mayor equidad en la distribución de la tierra entre los propietarios de una nación (la mayor parte de la tierra pertenece a varios propietarios), mientras que valores cercanos o iguales a 1 muestran una situación inversa, a saber, que la distribución de la tierra es inequitativa (la mayor parte de la tierra pertenece a muy pocos propietarios).

campesinas (el 74,86% de la UPAs de la Sierra que accede al 12,17% del total de propiedad privada de dicha región) y por los elevados niveles de concentración que mantienen las grandes propiedades con extensiones mayores a las 500 ha (El 0,09% de las UPAs que controlan el 15,11% del total de propiedades privadas en la Sierra). En efecto, los datos del censo a nivel provincial ratifican a la Costa como la región con mayor presencia de grandes propiedades privadas de más de 500 ha (Alvarado y Vandecandelaere, 2011: 65 - 72). El Índice de Gini de la Tierra en provincias de la Costa como Guayas (0,836), Los Ríos (0,778), Manabí (0,746) y El Oro (0,728) están entre las más altos del país (Brassel y Ruiz, 2008: 59). Como veremos más adelante, esta característica de la estructura agraria ecuatoriana pone en cuestión la capacidad de ciertos proyectos hidroeléctricos y de riego que en la actualidad intervienen en territorios donde medianas y grandes propiedades con tendencia al monocultivo serán los sectores más beneficiados.

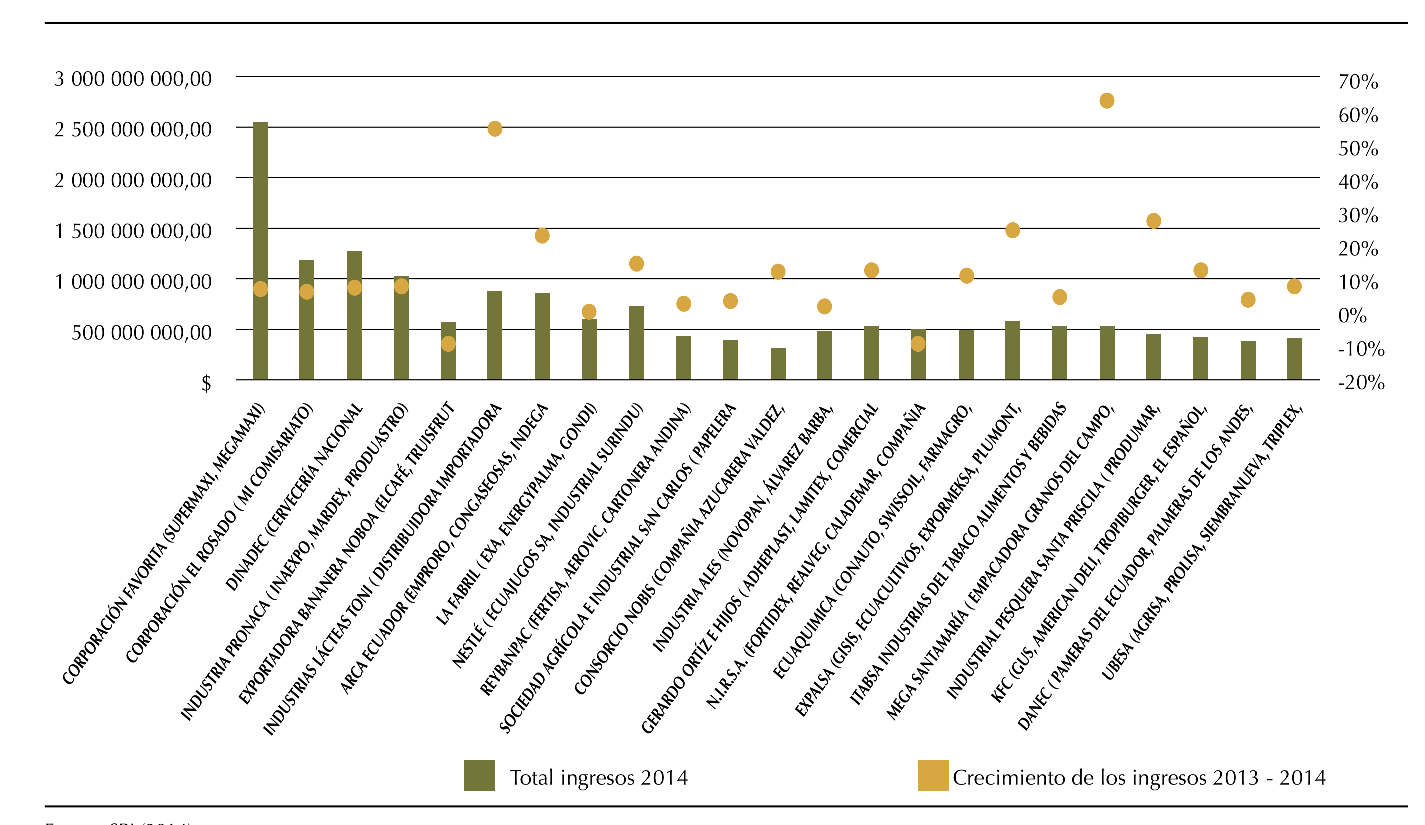
3.1.1. Estructura de la productiva rural y concentración de tierras

Diversos estudios muestran procesos de acaparamiento y concentración de la tierra en Ecuador durante las últimas décadas al observar el repliegue de las pequeñas propiedades agrícolas y paralelamente, crecimientos de ciertos monocultivos característicos grandes propiedades. El estudio de Herrera y Carrión (2012) demuestra el retroceso de la agricultura familiar campesina como correlato de la ampliación de la agricultura de exportación. Durante el último sexenio de la primera década del 2000, los cultivos "típicamente campesinos" como la arveja (seca y tierna) cebada, fréjol, haba, choclo, maíz suave, entre otros, presentan tendencias productivas declinantes. El sector bananero ha presentado tendencias declinantes en la producción en provincias como Guayas y El Oro, y tendencias crecientes de Los Ríos, donde la producción bananera pasa de 50 mil ha en 2004 a 67 mil ha en 2010, y donde las propiedades mayores a 500 ha controlan cerca del 31,66% de la superficie agropecuaria (Martínez, 2012). Tendencias similares pueden encontrarse en los cantones con influencia de ingenios azucareros en tanto que durante la última década han visto crecer sus mercados, debido al incentivo estatal frente a la producción de agrocombustibles. Cantones como Marcelino Maridueña (Ingenio San Carlos), Milagro (Ingenio Valdez), La Troncal (Ingenio Ecudos), entre otros, son los que presentan los más elevados Índices de Gini del país (entre 0,91 y 0,75) según cifras del Censo del año 2000. Otros estudios (Roa, 2012; Lasso, 2012) muestran el crecimiento nacional de los cultivos de palma aceitera durante los últimos veinte años, que aumentaron 4,6 veces su tamaño entre 1990 y 2010, muchas veces en contextos de violencia estructural, despojo de tierras de manos de familias campesinas y un sostenido empoderamiento de grupos familiares y económicos que controlan los ejes de acumulación más dinámicos del agro ecuatoriano.

En efecto, ya en el censo agropecuario del año 2000 se pudo constatar la forma en que un reducido grupo de agentes económicos controla una enorme cantidad de tierras y cultivos de agro exportación claves para la economía ecuatoriana: tres grupos empresariales controlan 35 haciendas bananeras con una extensión de más de 40 mil hectáreas; seis grupos controlan alrededor de 68 mil hectáreas para producción de caña de azúcar; cuatro grupos controlan más de 45 mil hectáreas de palma, y seis grupos controlan más de 100 mil hectáreas de explotaciones forestales (Martínez, 2014). Según cifras del SRI, aquellos grupos económicos con vínculos directos e indirectos con la agroindustria, volcados a la exportación o con control de procesos de elaboración y comercialización de alimentos y bebidas procesadas, son justamente parte de un reducido y poderoso grupo económico que controla ejes de acumulación estratégicos en la economía ecuatoriana. Los casos de los grupos económicos La Favorita, El Rosado, Gerardo Ortiz e Hijos, supermercados Santamaría dedicados todos a la elaboración y comercialización de alimentos y que reportaron ingresos al 2014 entre los USD 2 500 y USD 528 millones de dólares, o grupos agroindustriales como Pronaca, Bananera Noboa, Reybanpac, etc., pueden ilustrar cuan rentable resulta mantener el control sobre medios de producción fundamentales en el agro (tierra, agua, crédito, disponibilidad de fuerza de trabajo, etc.). En el Gráfico No. 7 se muestra a 23 de los 50 grupos económicos con mayores ingresos a 2014, todos vinculados directa o indirectamente con la inequitativa situación del agro ecuatoriano.

Gráfico No. 7

Crecimiento de ingresos de principales grupos económicos, con presencia en el agro ecuatoriano, 2013 - 2014



Fuente: SRI (2014).
Elaboración: FIAN, 2015.

3.1.2. Tierra y conflictos sociales actuales

Destacan algunas tendencias actuales sobre concentración y conflictos sociales alrededor de la tierra. Sería un error suponer que los conflictos sobre la tierra solamente se definen en la ruralidad agropecuaria ecuatoriana, toda vez que dejaría de lado preguntas importantes sobre otras actividades productivas intensivas en el uso de la tierra y el subsuelo. Es el caso de la actividad minera (metálica y no metálica), una de las ramas de actividad económica primario exportadora y abastecedora de los mercados internos (en particular de la construcción), que se convierte en la punta de lanza del sector extractivo bajo las políticas de cambio de matriz productiva, históricamente dependiente de la extracción de petróleo. En Ecuador, para 2011, un total de 1 036 propietarios de concesiones inscritas y otorgadas, que abarcaban 1,21 millones de hectáreas (alrededor del 10% de la superficie agrícola del país, según el Censo Agropecuario de 2000), la mayor parte de las cuales se encuentra en Azuay (195 569 ha) y Zamora (282 998 ha). Solamente en Zamora Chinchipe, Azuay, Loja y Morona Santiago se concentra el 66% de la superficie concesionada del país (Sacher y Acosta, 2012: 42 - 43). En cuanto a los grandes propietarios, se debe constatar la importante presencia de grandes empresas y empresas junior extranjeras con sedes en Canadá, Reino Unido, China, Estados Unidos, Honduras, Suiza, Australia, Francia e Italia, que sumadas abarcan el 62,4% de la superficie total concesionada. Solamente 20 empresas mineras con sede en Canadá poseen el 40,2% de la superficie total concesionada (Sacher y Acosta, 2012: 49).

Esta situación pondría en cuestión uno de los argumentos desplegados por Martínez (2014) en cuanto a la baja presencia de capitales extranjeros en procesos actuales de acaparamiento de tierras. En el caso de la minería y el impulso estatal actual del sector podría mostrar que el "apetito voraz de las transnacionales" está determinado en la actualidad por la actividad extractiva de materiales primarios metálicos y no metálicos, sea para alimentar los mercados de commodities internacionales, sea para alimentar industrias dinámicas del sector de la construcción volcadas al mercado interno. Esta voracidad por tierras de grandes transnacionales mineras se ha evidenciado ya en diversos conflictos sociales por la tierra, el más reciente de los cuales fue el violento desalojo que sufrieron más de 15 familias en Tundayme, cantón El Pangui en la provincia de Zamora Chinchipe[36].

[36] Allí, el 30 de septiembre de 2015, alrededor de 135 policías además de la guardia privada de la empresa china EcuaCorriente S.A desalojaron por la fuerza a pobladores locales, haciendo efectivo un proceso de servidumbre minera otorgado por el Estado y que le permitiría a la empresa mantener el control sobre estas propiedades por 25 años (Ecuadorinmediato, 2015; El Universo, 2015; INREDH, 2015).

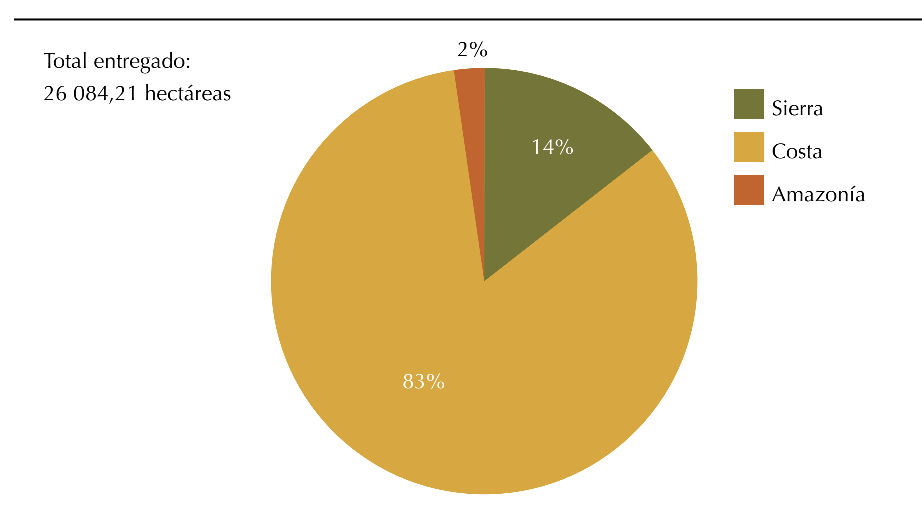
Así mismo, se observa ciertas tendencias de extranjerización de la tierra en el cantón Cotacachi, provincia de Imbabura, en actividades poco comunes como el turismo residencial, doble residencia o compra de tierras de jubilados extranjeros (Crespo, 2014: 12). Una de las consecuencias de este reciente proceso de extranjerización de la tierra es la especulación sobre el precio del suelo: por ejemplo, el precio por hectárea en la comunidad El Batán, en Cotacachi pasó de USD 10 000 a USD 24 000 dólares en los últimos años, lo cual imposibilita el acceso a tierra a familias campesinas con poco o ningún acceso a este recurso esencial del agro. Los procesos de urbanización del sector y la venta de las antiguas haciendas a extranjeros con capacidad de pago son los factores que están detrás de la transformación en el perfil social y especial del territorio en mención (Crespo, 2014: 59 – 60).

3.1.3. Plan Tierras: ¿una alternativa redistributiva frente a la inequidad rural?

A partir de la Asamblea Constituyente, se abrió un nuevo escenario de disputa alrededor del problema del acceso a la tierra en Ecuador. La nueva Constitución promocionó una serie de decretos y leyes cuyo sentido original fue modificar las correlaciones de fuerza en el campo, aunque ello haya sido más una cuestión de discursos de las instituciones estatales que de políticas públicas concretas con propósitos redistributivos. Uno de los proyectos estatales emblemáticos en este tema es, sin duda, el Plan Tierras, conocido así desde 2009 (antes Proyecto Piloto de Desarrollo Integral de Haciendas del Estado) y que actualmente es manejado bajo el Plan de Fomento del Acceso a Tierras de los Productores Familiares en Ecuador. En un inicio el Plan propuso intervenir en alrededor de dos millones y medio de ha improductivas a manos del Estado y otras de carácter privado. El proyecto inició distribuyendo tierras a cargo del Estado correspondientes a antiguas propiedades de la AGD, Banco Central, Fuerzas Armadas, entre otras. Una primera evaluación del Plan Tierras muestra las enormes limitaciones redistributivas de esta política de Estado: solamente el 1,04% de las 2.5 millones de ha ofrecidas inicialmente fueron efectivamente entregadas a organizaciones rurales entre 2011 – 2015 como parte del Plan (Gráfico No. 8).

Gráfico No. 8

Predios entregados en Plan Tierras por regiones, 2010 – 2015

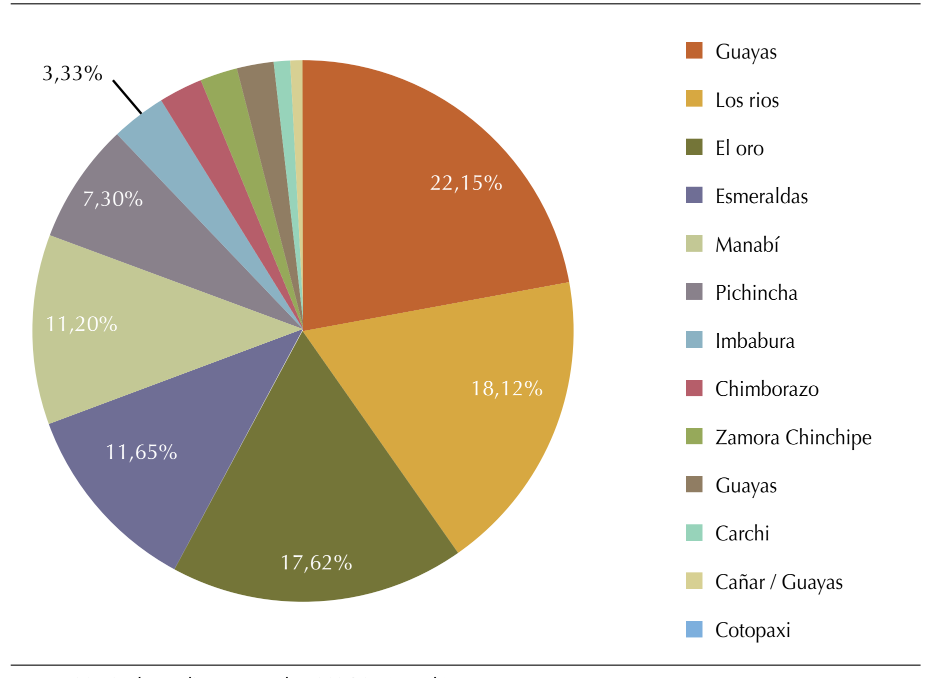


Región	No. organizaciones beneficiarias	No. de beneficiarios	Total entregado (ha)
Sierra	18	1 013	3 746,14
Costa	58	4 455	21 742,27
Amazonía	1	43	595,80
Total	77	5 511	26 084,21

Fuente: MAGAP (2015b).
Elaboración: FIAN, 2015.

Sin duda, la Amazonía ha sido la región con menor participación en el Plan. En la Sierra, 18 organizaciones rurales, con un total de 1 013 asociados, recibieron alrededor de 3 746 ha entre 2010 y 2015. Un mayor número de asociaciones en la Costa, con casi cuatro veces el total de asociados que lo registrado en la Sierra, han sido beneficiarios de más del 80% del total de tierras entregadas en el Plan Tierras. A nivel provincial, las tierras entregadas se concentranen Guayas. Los Ríos, El Oro, Esmeraldas, Manabí y Pichincha, que en su conjunto han recibido el 88,05% del total de tierras entregadas por el MAGAP como parte del Plan (Gráfico No. 9).

Gráfico No. 9
Predios entregados en el Plan Tierras por provincias,
2010 – 2015



Fuente: Matriz de predios entregados, MAGAP (2015b).
Elaboración: FIAN, 2015.

El gráfico evidencia que la cantidad de tierras intervenidas en términos del Plan Tierras son mucho menores a lo inicialmente promocionado desde el Estado y que han sido insuficientes para reducir los altos niveles de concentración que existe en Ecuador. Incluso se puede anotar que el total de tierras concesionadas a proyectos mineros hasta 2011 (alrededor de 1,2 millones ha) fueron para ese año 46 veces la cantidad de tierras entregadas en el Plan Tierras entre 2010 y 2015, cifra que pone en evidencia nuevamente una política estatal de tierras alejada de los intereses de pequeños y medianos productores agrícolas.

Los problemas también aparecen en el seguimiento realizado por el MAGAP a las organizaciones beneficiarias del Plan Tierras. En la Sierra, seis de los 18 predios entregados funcionan con serios problemas legales. Las causas son distintas: litigios con antiguos propietarios, procesos de coactiva del

Banco Nacional de Fomento (BNF) por el no pago de la deuda adquirida por los beneficiarios, procesos de reestructuración de la deuda. La mitad de los predios están inmersos en problemas organizativos como la deserción de socios de la organización beneficiaria o debilidades organizativa para coordinar la producción colectiva del predio; 13 de los 18 predios presentan problemas productivos referidos a falta de capital para inversiones, deficiencia de coordinación entre el MAGAP y las organizaciones beneficiarias en términos de programas y proyectos del Ministerio, e incluso hay casos en que las tierras entregadas son producidas individualmente por los beneficiarios. En la Costa se observan problemas similares: siete predios presentan problemas legales con dueños anteriores u ocupantes informales, al menos una de las organizaciones beneficiarias en Esmeraldas enfrenta un proceso de coactiva con el BNF por mora, al menos en dos predios no hay escrituras legalizadas y en cuatro, se buscan maneras de singularizar su tenencia, eliminando cualquier alternativa para producción colectiva de las tierras conseguidas; en alrededor de 25 predios hay problemas organizativos sea por reclamos de autoritarismo de los dirigentes locales y desconfianza hacia ellos, ingreso y abandono permanentes de socios, conflictos internos entre socios o debilidades organizativas que impiden avanzar en la producción asociativa de los predios. A todos estos elementos, se suman problemas productivos por falta de sistemas de riego en los predios, de comercialización de productos elaborados, división y subutilización de predios, entre otros.

Estos datos y problemas de tipo legal, organizativo y productivo que han afectado a los beneficiarios del Plan Tierras implican que, siguiendo a Martínez (2014), el proceso de traspaso y titulación de tierras estatales a asociaciones campesinas no puede ser considerada una verdadera estrategia de redistribución de la tierra, toda vez que no afecta a los grandes predios improductivos y se presenta como una estrategia transformadora “desde arriba” sin la correspondiente presión efectiva “desde abajo”. La debilidad de las organizaciones locales beneficiarias del Plan, muchas de las cuales son organizaciones jóvenes y con dificultades para mantener cierto grado de cohesión interna, se han conformado para acceder a la tierra ofrecida por el Estado en un contexto de hambre por tierras. Paralelamente, algunas denuncias de violación a los derechos humanos y generación de falsas expectativas surgieron a partir del anuncio del Plan Tierras en octubre de 2009, y se han registrado reacciones violentas desde sectores políticos y traficantes de tierras acusados de dirigir invasiones y otras contraofensivas frente a organizaciones locales que tienen la esperanza de regularizar la tenencia de tierras previamente ocupadas y trabajadas, con posibilidad de ser afectadas por el Plan Tierras (Yulán, 2011).

El caso del predio Leopoldina, en el cantón Colimes, provincia del Guayas, expone al Plan Tierras y sus desafortunadas consecuencias como política distributiva en el inequitativo Ecuador rural. En esta intervención "desde arriba", tres asociaciones rurales – 1 de Junio, ASOMAC y Asociación La Lagartera – enfrentan un conflicto por un predio de aproximadamente 735 ha. El Estado reconoció inicialmente a una de las organizaciones como beneficiaria de un predio que ha acogido por más de diez años a alrededor de 117 familias, a pesar de que ese lugar fue entregado a otras dos organizaciones que pugnaban por la tierra[37]. Antes que producir un reacomodo de las correlaciones de fuerza entre los productores campesinos frente a los acaparadores de tierras en uno de los cantones con mayores niveles de inequidad en el acceso a la tierra, esta experiencia resalta un caso de distanciamiento entre las propias organizaciones rurales.

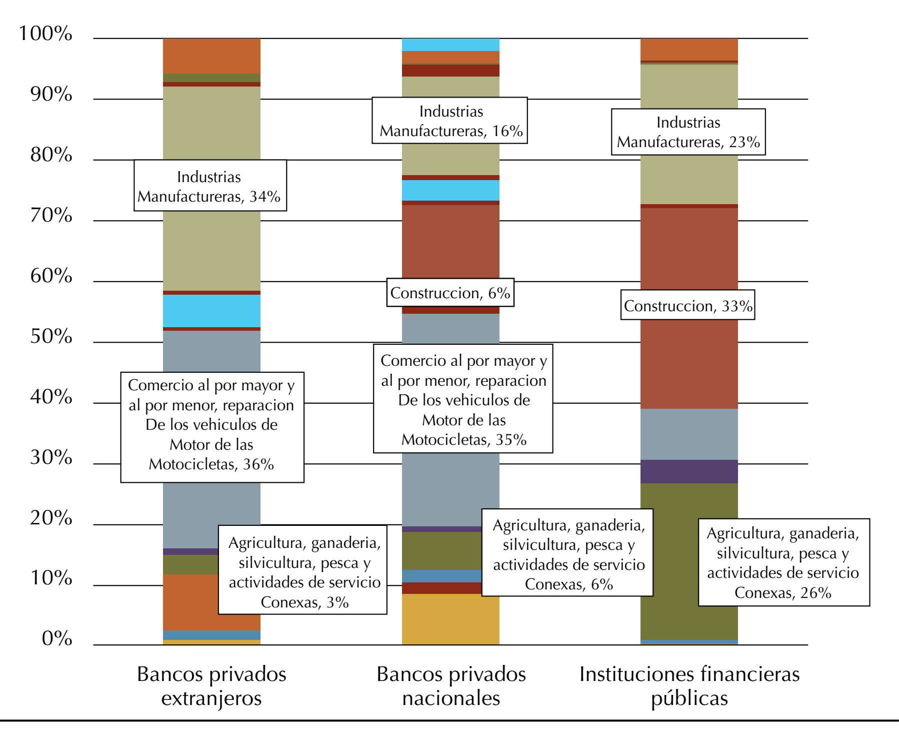
De igual forma, se puede analizar el retraso de dos años sufrido por alrededor de 400 familias de migrantes ecuatorianos en España para acceder a tierras y retornar al país como beneficiarios del Plan Tierras. El Proyecto Ayalán ha sido socializado por la Cancillería en varias ciudades de España y ha prometido acoger a migrantes retornados en proyectos de cultivo de caña, maíz, soya y cacao. Hasta la fecha, el proyecto solamente ha amparado a 17 migrantes ecuatorianos (El Universo, 2015), una cifra muy por debajo de las expectativas del mismo Estado y que añade un elemento adicional a la larga lista de deudas del Estado con el campo.

3.2. Concentración del crédito agropecuario en Ecuador

En adición a la inequidad estructural observada en el acceso a la tierra, otro de los factores que afecta al sector agropecuario, y principalmente a las y los pequeños productores, es su reducida participación en las colocaciones crediticias de la banca pública y privada (nacional y extranjera) a nivel nacional. Como se puede apreciar en el Gráfico No. 10 y el Cuadro No. 6, la banca privada colocó en 2014 una parte marginal de sus recursos en el sector agropecuario. No se puede afirmar que la banca pública sea ahora un importante impulso para pequeños y medianos productores agrícolas, toda vez que la construcción concentró la atención del crédito público por encima de la industria manufacturera y el sector agrícola.

[37] Notas de prensa El Telégrafo (2012), El Universo (2009). Según la matriz de predios entregados elaborada por el MAGAP (2015b), los litigios legales entre La Lagartera y ASOMAC se mantenían activos en 2015.

Gráfico No. 10
Volumen total de créditos colocados por banca pública y privada, año 2014



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros (2014)
Elaboración: FIAN, 2015.

Los cultivos "típicamente campesinos" no aparecen como sujetos de crédito en las cifras globales de colocaciones de banca privada y pública. En 2014, la banca pública destinó la mayor parte de sus créditos a otros sectores de la economía nacional, y aquellos que se destinaron al agro fueron concentrados por actores económicos poderosos y dinámicos del sector. Esto explicaría por qué aparece el sector ganadero y palmicultor y otras actividades fuertemente encadenadas con la agroindustria que producen para la exportación y para el mercado externo, como parte de los mayores beneficiarios del crédito público.

Cuadro No. 6

Estructura porcentual del total de créditos colocados por banca pública, por actividad económica, año 2014

Actividad económica	% de colocaciones banca pública
Ingeniería civil	28,6%
Cultivo de otras frutas n.c.p.	4,9%
Cría de ganado vacuno	4,3%
Servicio de alojamiento	2,9%
Construcción de edificios	2,9%
Producción de leche cruda o fresca de cualquier tipo	2,7%
Actividades de impresión y reproducción de grabaciones	2,5%
Comercio al por mayor de animales vivos y sus productos	2,1%
Cultivo de palma africana	1,9%
Transporte de carga por vía terrestre	1,8%
Actividades especializadas de la construcción	1,6%
Cultivo de banano y plátano	1,5%
Elaboración de conservas de atún	1,4%
Elaboración de pescado y otros productos acuáticos elaborados, excepto harina de pescado	1,3%
Industrias básicas de hierro y acero básicos	1,3%
Comercio al por mayor de otros productos alimenticios diversos (incluye jugos de frutas y vegetales y conservas)	1,2%

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros (2014).
Elaboración: FIAN, 2015.

Durante el periodo 2007 – 2012, la mayor cantidad de créditos otorgados por la Corporación Financiera Nacional (CFN) (con líneas de crédito diseñadas para grandes productores agrícolas) y el Banco Nacional de Fomento (cuyas líneas de crédito deberían beneficiar a pequeños productores) han favorecido abiertamente a la agricultura de exportación (Vinueza, 2014: 81 – 83). De los USD 508,8 millones colocados por los dos bancos públicos en el mismo periodo (a precios de 2007), solamente el 37,2% se destinó al sector agrícola. La CFN dirigió el 17,79% de sus fondos a palma africana, 10,99% a rosas, 10,82 % a cacao, 10,58% a banano y 7,04% a maíz. El BNF hizo lo propio con el 23,69% a arroz, 18,53% a cacao, 16,43% al maíz y 5,46% a la palma

(Vinueza, 2014: 82). Estas cifras muestran los sectores más favorecidos desde el Estado en términos de crédito agrícola han sido los grandes agroexportadores del país y los medianos propietarios generalmente articulados a cadenas agroindustriales locales (sea a modo particular o como parte de diferentes formas de agricultura bajo contrato). En definitiva, el crédito público no ha propiciado la construcción de las bases para el tan demandado fortalecimiento de la agricultura familiar campesina y, con base en las cifras, tampoco está asegurando la soberanía alimentaria nacional, toda vez que sus esfuerzos han favorecido en mayor medida a cultivos destinados al mercado externo.

La inequitativa realidad rural se ve incluso más afectada por la escasez de crédito local que permita dinamizar la economía familiar campesina. La marginación de una parte importante de los productores rurales de líneas de crédito de la banca pública y privada ha sido uno de los ejes económicos detrás del crecimiento de cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador desde la década de los 90 hasta la actualidad. Según cifras de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, existen alrededor de 917 cooperativas de ahorro y crédito a nivel nacional, en particular en las provincias de Pichincha, Guayas, Manabí, Tungurahua y Azuay (Revista Líderes, 2015).

Mientras que en 2008 esas cooperativas acumulaban el 9,5% del total de captaciones del sistema financiero, para 2014 la participación aumentó al 13,23% (ídem), lo cual permitió a las cooperativas niveles suficientes de liquidez para dinamizar varias líneas de crédito locales. Es posible que esto explique la razón de la brecha observada entre la estimación del número de personas realmente involucradas con las actividades a realizar por cooperativas de ahorro y crédito (alrededor de 3 millones) y el número de socios que aparecen en las cifras oficiales (alrededor de 5,3 millones): para enfrentar la escasez de crédito rural, la economía campesina opta por ampliar sus fuentes de financiamiento en varias instituciones del sector cooperativo, debido a que los montos de los créditos ofertados, aunque reducidos, en su conjunto pueden representar una real alternativa de financiamiento y endeudamiento sea para cubrir gastos de consumo o necesidades inmediatas, sea para reinvertirlos productivamente en un negocio o iniciativa por cuenta propia.

Esta realidad no se ha modificado sustancialmente en los últimos años. Las líneas del crédito público parecen beneficiar a otros agentes económicos “viables” de la ruralidad ecuatoriana, volcados hacia los mercados externos y los monocultivos de exportación, mientras que los pequeños productores o aquellos con intenciones de abastecer el consumo interno optan por el sobreendeudamiento como forma de supervivencia.

3.3. Usos y acaparamiento del agua y el riego

En Ecuador, la distribución y el uso del agua han estado históricamente ligados a las dinámicas de acaparamiento de la tierra desde el momento de consolidación de las grandes haciendas serranas y las plantaciones de exportación en la Costa. Para el caso de la Sierra, esta herencia histórica puede ser observada a través de las transformaciones al interior de la clase terrateniente en sus formas y estilos habituales de cultivos hacia la agroindustria, mientras que los campesinos, a través de las débiles políticas de reforma agraria, fueron relegados a tierras marginales y de altura, con escasos o nulos recursos, particularmente agua para el riego, por lo que la desigualdad rural se mantuvo y, en ciertos casos, empeoró con la instauración del neoliberalismo como rasgo distintivo de las políticas agrarias (Guerrero, 1983: 25).

Por supuesto, a pesar del escenario adverso, los campesinos han avanzado en la construcción de sus propios sistemas de abastecimiento de agua potable y riego, basados en trabajo gratuito y parcialmente gratuito, para obras de riego comunitario especialmente en la Sierra. En la región Costa, la capacidad económica del productor ha determinado sus sistemas de riego ligados a la presencia del capital exportador. Esta realidad no ha cambiado durante el proceso llamado por Kay (2002: 57) "la vía terrateniente hacia al capitalismo agrario", proceso que generó que extensas áreas agrícolas fueran "modernizadas" y destinadas al incremento de la producción de productos no tradicionales, solicitados por los grandes consumidores mundiales, es decir productos exportables, pero no de autoconsumo o para mercados internos (Altieri, 2011).

Ahora bien, para poder describir el proceso de concentración de agua en pocas manos en el caso ecuatoriano, hay que referirse a dos procesos paralelos: el primero, caracterizado por la inversión pública en el sector agrícola a nivel nacional. Durante la época neoliberal, el presupuesto destinado para la agricultura se redujo del 1,2% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1995 al 0,3% para 2005, es decir cuatro veces menos (MAGAP, 2006), lo que provocó la falta de inversión en sistemas públicos de riego e incluso su transferencia al sector privado, a usuarios sin capacidad de gestión administrativa. Esto provocó que los sistemas de riego públicos se deterioraran o se subutilizaran, situación que fue aprovechada por las empresas agrícolas orientadas al mercado externo con capacidad técnica y económica.

Solamente a partir de 2008 el presupuesto destinado a la agricultura se incrementó al 3% del PIB. A partir de ese año se realizaron inversiones en el área públicas con un valor aproximado de USD 2 100 millones para mega

infraestructuras relacionados con riego y control de inundaciones, previstas para 2016[38] (SENPLADES, 2013). Sin embargo, si comparamos la inversión en el área de megaproyectos con lo asignado para 2008 en términos específicos de riego campesino (alrededor de 75 millones), se comprueba que menosdel 4% del total de la inversión se destinó a pequeños productores. Cabe resaltar que una parte de estas nuevas infraestructuras están en el área de influencia de la cuenca del río Guayas, uno de los sectores más concentrados y con tendencias a los monocultivos de exportación del país, como lo demuestra el Cuadro No. 7.

Cuadro No. 7

Proyectos de riego y control de inundaciones, inversiones y ubicación por provincia

Proyectos	Inversión USD (mm)	Provincia (s)
Multipropósito Chone	126,10	Manabí –Guayas
Chongón San Vicente	63,91	Santa Elena
Daule – Vinces	80,67	Los Ríos –Guayas
C. I. Bulubulu	342,97	Guayas –Cañar
C. I. Cañar	315,45	Guayas–Cañar
C. I. Naranjal	169,35	Guayas

Fuente: SENAGUA, 2011.
Elaboración: FIAN, 2015.

Las provincias beneficiadas con los megaproyectos son Cañar, Guayas, Manabí, Santa Elena y Los Ríos, que presentan Índices de Gini cercanos al 0,80 lo que supone altos niveles de concentración de tierra destinados a monocultivos en grandes propiedades, como arroz, maíz duro seco, banano (III CNA, 2001). Es el caso de la zona de influencia del megaproyecto Sistema de Trasvase Daule-Vinces de donde se calcula que sale el 60% de la producción de arroz, el 30% de la producción de banano y el 5% de maíz duro[39], lo que supone la reconcentración del agua a monocultivos y grandes complejos agroindustriales, todo lo cual se justifica bajo el lema gubernamental del "cambio de la matriz productiva":

[38] Dentro del nuevo modelo de desarrollo se contempla la construcción de seis megaproyectos de riego y control de inundaciones en fase de implementación. Estos son: Trasvase Daule – Vinces, Trasvase Chongó – San Vicente, Múltiple Chone, Control de inundaciones Bulubulu, Control de Inundaciones Cañar, Control de Inundaciones Naranjal y otros 10 en fase de estudio (SENAGUA, 2013).

[39] Nota de prensa diario El Comercio, 23 de diciembre de 2015. Disponible en http://www.elcomercio.com/actualidad/riego-dauvin-riego-agricultura-megraproyectos.html

grandes proyectos de inversión en riego destinados para monocultivos, en franca contradicción con el mandato constitucional de asegurar la soberanía alimentaria en Ecuador[40].

El segundo proceso está caracterizado por el despojo o acaparamiento del recurso agua referido en dos formas, una formalizada y otra al margen de la ley. Dentro de esta última existen formas ilegales de uso y distribución de agua[41]. Estas formas de "robo" deben ser caracterizadas como estrategias que adoptan los campesinos para la sobrevivencia de la economía campesina rural, para solucionar los problemas que enfrentan (Van der Ploeg, 1990 citado en Kay 2005: 33), como falta de recursos productivos y financieros o externalidades relacionadas con la variabilidad climática. En las grandes propiedades también se han encontrado modos legales e ilegales para acaparar las fuentes de agua y asegurar niveles de productividad y control sobre tierras fértiles.

Durante el proceso constituyente de 2008, el agua fuere conocida de manera diferente en la legislación nacional[42], puesto que se la integró como uno de los recursos estratégicos del país. La Carta Magna prohíbe el acaparamiento o privatización del agua, lo cual abría las posibilidades para reglamentar de maneras más apropiadas y equitativas el acceso al agua, y la gestión colectiva del recurso hídrico a través del fortalecimiento de las juntas de agua potable y de riego. En la Constitución se reconoció por primera vez la gestión integral de los recursos hídricos y el concepto de cuenca hidrográfica. Lo que abrió nuevos debates sobre usos diversos que el agua puede tener en una economía en proceso de modernización.

En efecto, en la Constitución se reconoció a la Naturaleza como sujeto de derechos y el agua fue elevada a categoría de patrimonio nacional estratégico

40 Los Anexos 3, 4 y 5 muestran mapas de las provincias de Guayas, Cañar y Manabí, y las zonas de influencia de los proyectos hídricos. Como se puede constatar, los proyectos hídricos podrían beneficiar en mayor medida a los monocultivos ya asentados en zonas profundamente inequitativas en términos de acceso a la tierra, al crédito y con escasez de mano de obra para las economías campesinas.

41 Dentro de los datos existentes en SENAGUA, se estima que 348 000 hectáreas son regadas de manera ilegal o sin concesión.

42 La primera Ley de Aguas fue dictada en 1936 y en ella se abordaron pocos aspectos sobre acceso, uso y distribución, pero se estableció por primera vez que el recurso agua podía ser privatizado, vendido y arrendado, cubriendo la exigencia del incremento y aseguramiento de la gran producción pecuaria y la ampliación de la frontera agrícola como partes medulares del proceso modernizante puesto en marcha por los terratenientes. Posteriormente, los procesos de la reforma agraria estuvieron acompañados por una Ley de Aguas divulgada en el año 1972. En ella, por primera vez el agua pasó de ser un derecho privado a ser un bien de interés nacional y de uso público (Real, 2007: 24). Durante la etapa neoliberal, la ley mercantilizó la administración del recurso agua a través de los grupos ligados a las Cámaras de Agricultura y sobre todo el rol del Estado (Real, 2007: 24). Este último acomodó la Ley de Aguas del año 72 para promover el proceso de modernización capitalista por medio de la apropiación de los recursos del agro. Así, la ley asignaba derechos de aprovechamiento para usos industriales, agrícolas o comerciales, los que fueron canalizados por medio de concesiones, única forma para acceder legalmente al uso del agua. Poco a poco, los acomodos de la ley fueron dando sus resultados: por ejemplo, la gestión de los servicios públicos relacionados con el agua, como agua potable, riego, drenaje, control de inundaciones o generación de hidroelectricidad, permanecieron por fuera de las políticas de recursos hídricos y las concesiones fueron constantemente entregadas al mejor postor, debilitando la institucionalidad del riego y favorecieron la apropiación y distribución inequitativa del recurso agua.

de uso público y esencial para la vida[43], resguardado, gestionado y asegurado por el Estado y su nueva institucionalidad[44]. De esta manera fueron integradas nuevas implicaciones dentro del modelo de desarrollo, como la inserción del riego a las políticas de desarrollo rural, mayor atención a la pequeña y mediana agricultura familiar, acceso más equitativo al agua para irrigación y tecnificación para optimizar su uso y distribución (SENAGUA, 2013). De la misma manera, se estableció que el Estado será el único organismo que regule el uso y el manejo del agua de riego para la producción de alimentos, y revisará la situación de la concesiones para reorganizar y garantizar un acceso más equitativo al recurso agua. A este marco normativo hay que agregar el Plan Nacional de Riego y Drenaje (PRND), elaborado en 2013, en que se reconocen seis objetivos para ampliar la cobertura de riego campesino, además de fortalecer la cohesión social e institucionalidad alrededor del recurso hídrico en conjunto con la nueva Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUAA) y el reglamento correspondiente.

Como parte de las nuevas leyes se creó el Sistema Nacional Estratégico del Agua constituido por la Autoridad Única del Agua (AUA), Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA), Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua además del proceso de transferencia de competencias entre Ministerios y GAD's.

Esto se apoya en diferentes documentos de planificación estatal, como los Planes del Buen Vivir 2007 – 2013 y 2013 – 2017, que reconocen al agua como parte fundamental de los recursos del Estado. Es así que para el cambio de la matriz productiva expresada en los objetivos 2 y 7 del PNBV (2013 – 2017), se establecen lineamientos para el manejo equitativo, eficiente y sustentable del agua, fundamentada en el incremento del riego y control de inundaciones, pero primordialmente se habla de su uso para el campo hidroeléctrico[45]. Este factor coincide con lo señalado por World Water Development que indica que la presión sobre el agua en el sector hidroeléctrico se da como forma de contrarrestar el incremento de los costos de energía (Gaybor, 2010:12); es decir que el consumo y la presión por el agua crece para la generación de energía y a la vez la disponibilidad del agua para otros usos disminuye. Esto violentaría lo descrito en el Art. 15 de la Constitución que establece que no se afectará el derecho al agua ni la soberanía alimentaria por alcanzarla soberanía energética.

Los registros estadísticos sobre el agua y sus usos muestran que del total disponible de agua en el planeta, el 70% es usado para la agricultura, el 20% para la industria y apenas el 10% para el uso doméstico, y que durante los últimos 50 años, el planeta ha aumentado su consumo en 2,7 veces (Gaybor,

43 Art. 12, Constitución Política del Ecuador, 2008.

44 A partir de 2009, se establece que la gestión integrada de Recursos Hídricos se ejercerá de manera desconcentrada por nueve demarcaciones hidrográficas en tanto unidades administrativas desconcentradas en lo administrativo y financiero, a través de las cuales la SENAGUA ejercerá la planificación y gestión integrada de Recursos Hídricos e integral del agua en todo el territorio nacional.

2010: 11). Para el caso de Ecuador, de las 91 328 concesiones proporcionadas por el Estado, 73 015 están vigentes bajo las nueve demarcaciones hidrográficas. De estas, el 82% se utiliza para la agricultura, el 12% para uso doméstico y el 6%, en el área industrial (PNBV, 2013: 60) lo que significa que Ecuador usa más agua para el agro que el promedio a nivel mundial.

A pesar de este promedio se puede detallar que en Ecuador de las 6.millones de hectáreas potenciales para el riego, solo en 1.5 millones hay capacidad de riego con la infraestructura construida por el Estado[46] desde los años 70. Es decir que con las 34 639 concesiones para riego, únicamente alrededor de 942 000 hectáreas son efectivamente regadas, lo que deja inutilizadas 600 000 (SENAGUA, 2013). Por tanto Ecuador usa menos de la tercera parte del potencial del agua para riego existente.

Del total de áreas regadas, los pequeños productores del país tienen la capacidad de regar solamente un 26% de la superficie bajo su control, en contraste con los grandes productores (que controlan aproximadamente el 42% del total de tierra cultivada del país), quienes tienen la capacidad de regar el 51% de toda la superficie cultivada, duplicando la capacidad de riego delos pequeños productores.

Estos datos se complementan en el análisis del porcentaje de riego sobre el tamaño de UPA y se desprende que los pequeños y medianos productores (hasta 50 ha) que corresponden al 96,70% de UPAs poseen en contraste el 49% de riego, mientras los grandes productores (mayores a 200 ha) con menos del 1% de UPAs son dueños de alrededor el 30% de riego (Cuadro No. 8).

Cuadro No. 8

Riego por Unidades Productivas Agrícolas (UPAs)

Tamaño de UPAs (has)	Porcentaje de UPAs (%)	Porcentaje de riego (%)
Hasta 50 ha	96,70	49
De 51 a 200 ha	2,5	21,70
Mayor 200 ha	0,70	29,30

Fuente: SENAGUA, 2011.
Elaboración: FIAN, 2015.

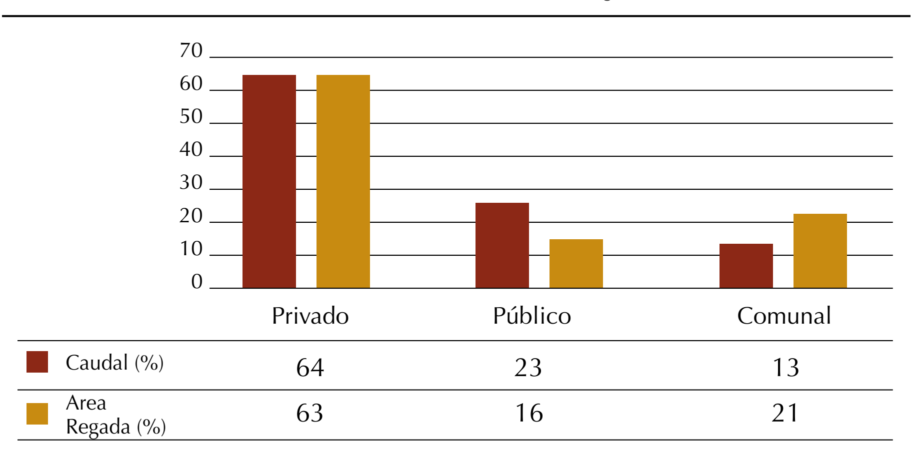
45 Dentro del nuevo modelo de desarrollo se contempla la construcción de ocho grandes hidroeléctricas para la obtención de la soberanía energética (Coca- Codo, Delsitanisagua, Manduriacu, Mazar Dudas, San Francisco, Quijos, Sopladora, Toachi Pilatón) además de tres mini centrales (Mira, Gualaceo, Chorrillos). PNBV 2013 – 2017; 75

46 El Estado construye a través de las grandes corporaciones regionales de desarrollo como CRM, CEDEGE y PREDESUR las grandes obras de sistemas públicos de riego y uso múltiple, que en algunos casos no se concluyeron o pasaron a manos de grandes terratenientes con mayor capacidad de inversión (Poza Honda-La Esperanza, Carrizal-Chone, Daule-Vinces, Daule-Pedro Carbo, sistema de riego, y drenaje Samborondón, Trasvase Península de Santa Elena, proyecto de Riego Zapotillo, Catarama, etc.).

En cuanto a los datos referentes con los sistemas de riego se conoce que la cuarta parte de la población rural cuenta con sistemas comunales de riego[47] y que utilizan no más del 13% del total del caudal, abastecen al 86% de los usuarios y riegan apenas el 23% del área cultivada, mientras que los sistemas privados abastecen al 1% de usuarios, concentran un 64% de caudal y riegan más del 60% del área cultivada. Los 72 sistemas públicos de riego transportan el 23% del caudal y abastecen el 13% de los usuarios (Gráfico No. 11).

Gráfico No. 11

Diferencias entre sistemas de riego



	Privado	Público	Comunal
Caudal (%)	64	23	13
Area Regada (%)	63	16	21

Fuente: SENAGUA, 2011.
Elaboración: FIAN, 2015.

Si comparamos los tipos de infraestructura con referencia al área regada, el 18% del área es abastecida de agua a través de la infraestructura estatal o pública, el 31% por infraestructura comunal, el 28%, infraestructura de privados (particulares) y el restante 23%, sin concesión. Es así que el 51% de la infraestructura para riego pertenece a personas o entidades privadas y en ellas están las juntas de regantes y grandes productores de la Sierra, en tanto que en la Costa, los grandes propietarios y los productores agroindustriales son quienes controlan infraestructura de riego y, por tanto, el recurso agua en amplios territorios.

47 Se entiende por sistemas comunales de riego a la mayoría de los pequeños sistemas de riego a nivel campesino que han sido construidos, administrados, operados e históricamente mantenido, por los propios usuarios en una zona en particular a través de organización y trabajo no remunerado, como las mingas.

En este análisis, se deben considerar las externalidades que determinan la capacidad de riego sobre ciertas tierras, como el grado de dispersión de las parcelas, suelos con pendientes que superan los 20 grados de inclinación, tipos de riego ineficientes y la variabilidad de clima. Estos factores provocan que el agua disponible para riego sea variable y en algunos casos escasa, lo que incentiva las tomas ilegales de agua como única alternativa para pequeños y medianos productores que controlan un caudal promedio concesionado de 0,2 litros por segundo (Gaybor, 2010: 13) y métodos ineficientes, como el de gravedad[48] (surcos e inundación) para el cultivo de sus parcelas. Los campesinos con poca tierra generan estrategias para combatir la falta de una concesión propia de agua en su localidad. Se organizan para conseguir el recurso de manera informal a través del llamado "robo" y con el agravante provocado por sistemas poco eficientes de riego y cultivo (Razo, 2014: 79).

Todo lo anterior hace referencia a los recursos hídricos superficiales. Sin embargo, es necesario distinguir en el análisis con referencia a los recursos subterráneos, en los que se estima que el país posee un potencial hídrico de 10 400 m3 / año de los cuales actualmente se utilizan un 3%, en su mayor parte para uso industrial o agroindustrial por sus costos de extracción y de manejo (SENAGUA, 2013). Tales usos se ven reflejados en cultivos de alta rentabilidad como banano, brócoli y flores a través de la perforación de pozos subterráneos cada vez más profundos y con grandes capacidades de extracción. Esta situación se observa en el cantón Pedro Moncayo y Cayambe (provincia de Pichincha) en las florícolas con la existencia de más de tres pozos por plantación. Igual situación ocurre para el caso del cultivo de brócoli y flores en el cantón Latacunga (provincia de Cotopaxi) en que se genera una forma de acaparamiento de agua subterránea que pasa por debajo del área cultivada (CIMAS, 2015).

Esta realidad se refleja en los datos disponibles dentro de la base de SENAGUA para los años 2005 y 2007, período en que las concesiones de agua de pozo crecieron en el 54%. Sin duda, el caso ecuatoriano ejemplifica el saqueo de los recursos hídricos subterráneos, a pesar de contar con un marco normativo y un reglamento de aguas promulgado en mayo de 2014, que establece que el agua subterránea es elemento preponderante en la regulación del ciclo hidrológico y, por tanto, su aprovechamiento sustentable es de responsabilidad del Estado como única autoridad para el cuidado del recurso hídrico, situación que no está ocurriendo y provoca la no conservación del caudal ecológico.

[48] El método más utilizado por de los agricultores de la serranía ecuatoriana es el de gravedad con un 95%, método utilizado por las altas pendientes donde están ubicadas sus parcelas (PNRD, 2013)

Gráfico No. 12
Evolución de concesiones autorizadas para riego

	Agua superficial	Agua subterránea
AÑO 2005	100	100
AÑO 2007	113	154

Fuente: SENAGUA, 2011.
Elaboración: FIAN, 2015.

3.3.1. Casos representativos de despojo y acaparamiento de agua

Región Sierra:
Si se parte de la superficie de la Sierra que según el III CNA (2001), asciende a 4 762 331 ha, y de esa extensión solo se riegan 362 255 ha, es decir únicamente el 18%. La constatación y análisis de algunos casos específicos permite revelar la magnitud de la inequidad en el acceso y usos del agua en la ruralidad ecuatoriana. Por ejemplo, la concentración del agua en tres parroquias de la provincia de Imbabura podría demostrar que los grandes productorescaptan el 91% del caudal y únicamente el 9% va a medianos y pequeños productores (Gaybor, 2010: 25).

En Carchi, otra provincia con tradición agrícola, el despojo de agua se evidencia en la medida en que el 87% del riego está controlado por las grandes propiedades repartidas entre ganaderos y agricultores dedicados al monocultivo de papa y alcachofa. Estos últimos, además de poseer concesión, utilizan el sistema de taponar el cauce natural de río o canal, desviando el caudal a sus propiedades lo cual atenta contra el entorno ecológico que queda subordinado a la lógica productivista. El restante 13% es repartido

entre pequeños y medianos agricultores, estos últimos dedicados al cultivo de productos de autoconsumo y para mercado interno como papas, maíz en cultivos asociados y con concesiones no propias que pasan por sus terrenos, además de utilizar técnicas ilegales de uso y distribución de agua como ruptura del canal, “robo” de agua por mangueras e incluso, riegos nocturnos (Razo, 2014: 67).

Región Costa:
La región Costa con una superficie de tierra apta para el cultivo de 3 214 924 ha de las cuales se riegan o están bajo riego aproximadamente 490 373 ha, según el III CNA (2001), y un déficit hídrico estacional en las provincias de Santa Elena, Manabí y Guayas –dentro de esta última se ubica parte de la cuenca del río Guayas, catalogada como las tierras más fértiles del país, con una extensión de 40 000 km2 (SENAGUA, 2013: 20). Probablemente por esta realidad es que Guayas registra el mayor grado de inequidad en suelo y agua.

En relación a los cultivos que mayor acaparamiento de tierra y de agua provocan en la cuenca del Guayas, como el banano y el azúcar, se debe señalar que el acaparamiento de la tierra genera también el de agua, por lo cual es interesante conocer ambos casos en la región Costa. Para el primer caso es necesario señalar que, según el III CNA (2001), existía un área sembrada aproximada de 180 000 hade banano, de las cuales se regaba un 78%. Solamente dos grupos que manejan el grueso de la producción de banano (REYBANPAC y el GRUPO NOBOA), según datos referidos por CNRH para 2007, controlan un volumen de caudal de aproximadamente 11 300 litros por segundo. Con este volumen se podría regar entre 11 000 a 23 000 fincas rurales de la costa ecuatoriana (Gaybor, 2010: 26). En el caso del azúcar, tres grandes empresas controlan más del 90% de la producción (ECUDOS de propiedad pública; Valdez y San Carlos de propiedad privada), cada una posee concesiones a sistemas de riego público[49] por montos superiores a 5 000 litros por segundo, lo que garantiza el riego permanente en sus propiedades.

Región Amazónica:
Con tan solo 1 041 959 ha como área agrícola (III CNA (2001), apenas 614 se riegan o poseen sistemas de riego. De estas, la mayor parte se concentra en Napo y Morona Santiago y representa solamente el 2% del total nacional de concesiones para riego. Dentro de la región no se muestran monocultivos sino asociaciones de varios productos, como café, cítricos, plátano, yuca y pastos, todos destinados al mercado local.

[49] Los sistemas de riego público de donde toman el recurso agua son Milagro-Mariscal Sucre y Manuel de J. Calle, para los ingenios Valdez y ECUDOS (La Troncal). El Ingenio San Carlos capta agua de los ríos Chimbo, Chanchán y Chambo (Gaybor, 2010: 26).

Actualmente, el principal problema con el recurso agua en esta región viene acompañado de proyectos de minería industrial a gran escala. El caso más visible es el proyecto minero Mirador, con una superficie aproximada de 10 000 ha, ubicado en Zamora Chinchipe el cual – según el ministro de Minería, Javier Córdova–, es un territorio privilegiado por "la abundancia de agua dentro de la zona"[50]. Para que una mina a cielo abierto pueda mantener su actividad necesita en promedio 300 l/s de agua, recurso extraído fundamentalmente del subsuelo a través de pozos convencionales dentro y en los alrededores de la mina (Rojas, 2010). Además, el proyecto contempla la construcción de una planta y de una hidroeléctrica, lo que implica altos volúmenes de utilización de agua superficial, es decir una modificación de la estructura de los acuíferos (el agua ya no saldría a la superficie por sus cauces naturales). A esto se debe sumar la contaminación producida principalmente por la lixiviación de elementos utilizados para la purificación del metal que es un resultado de la actividad minera que atenta abiertamente contra el Art. 73 de la Constitución que prescribe que el Estado tiene la obligación de precautelar las actividades que se realicen en la naturaleza, evitando la alteración de los ciclos naturales.

Región Insular:
Con tan solo 14 444 ha como área agrícola según el III CNA (2001), aquellas que se riegan o que poseen sistemas de riego se limitan a 81 ha. El agua se ha convertido en el centro de varias disputas en la región insular, no únicamente relacionadas con la producción agrícola, sino particularmente con el crecimiento urbano de sus principales puertos que han debido enfrentar la escasez de agua superficial, enormes desperdicios de agua dulce, contaminación y consecuentes enfermedades relacionadas con los sistemas hídricos de las islas (Guyot *et al.*, 2013).

3.4. Empleo rural y migración interna

Una de las consecuencias visibles de las injusticias el campo es el fenómeno de la migración interna y del flujo permanente de trabajadoras y trabajadores desde contextos rurales hacia las diferentes urbes centrales e intermedias de nuestro país. En efecto, las tendencias hacia la urbanización de los países es una constante en América Latina y Ecuador no es la excepción. Aunque históricamente el país pueda ser considerado rural, a partir de 1970 la población urbana empezó a crecer de manera sostenida hasta ubicarse en el 68% del total nacional para 2012.

50 Nota de prensa diario El Telégrafo, 21 de diciembre de 2015. Disponible en http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/2015-68/1/con-proyecto-mirador-ecuador-inaugura-la-mineria-industrial-a-gran-escala.html

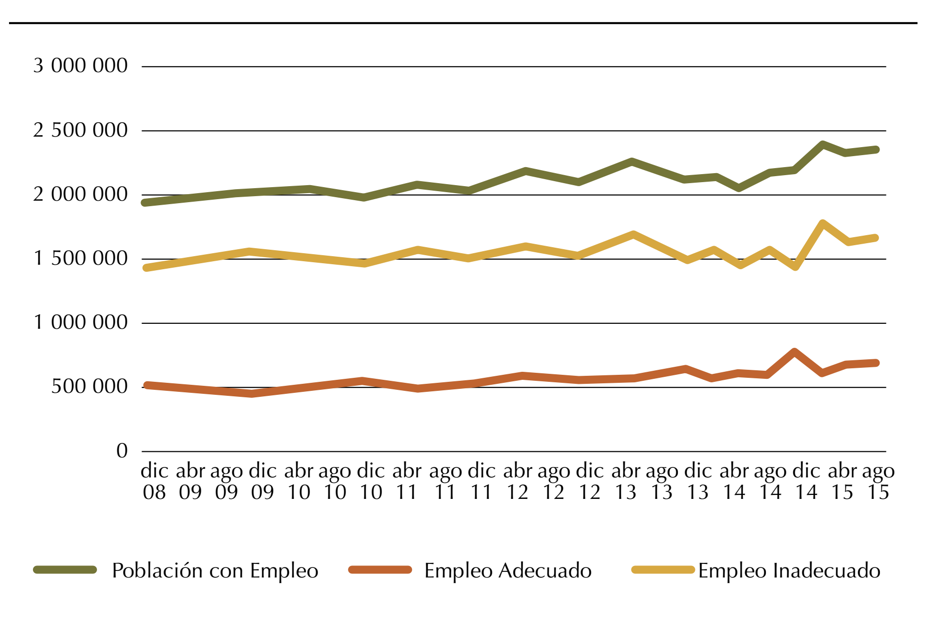
Los factores que explican dichos movimientos migratorios son múltiples y están profundamente relacionados con la inequitativa distribución de tierra, agua y créditos en las estructuras agrarias. La deplorable situación de los mercados laborales rurales, la escasez de empleo local en zonas con presencia de actividades primario – exportadora y las promesas por mejoras en las condiciones de vida en las ciudades (por ejemplo, el acceso a servicios básicos, educación, salud, etc.) persisten como características de la vida rural y como parte de las subjetividades de los ecuatorianos que se movilizan a través del territorio nacional, sea de manera definitiva o temporal/estacional.

Un notable estudio acerca de los determinantes de la migración interna reciente en Ecuador (Ordoñez y Royuela, 2014) mostraba, por ejemplo, que la Amazonia es la región del país que, entre 1982 y 2010, presentaba una tasa de crecimiento poblacional total y urbana superior al resto, cuestión iniciada por los procesos de reforma agraria y colonización liderados por el Estado durante las décadas de los 60 y 70, así como por el aumento de las actividades de extracción petrolera. En el estudio se visualizan nuevas tendencias de migración interurbanas entre varias ciudades intermedias que han crecido sostenidamente en las últimas décadas y también, elementos para repensar el viejo regionalismo ecuatoriano que se reedita al atraer a poblaciones rurales empobrecidas hacia sus principales polos de desarrollo: la capital, Quito, y el puerto principal, Guayaquil.

El siguiente gráfico muestra la composición del empleo rural en Ecuador entre 2008 y 2014. Como se puede observar, los registros estatales sobre las condiciones laborales en el campo muestran una realidad que permanece a través del tiempo: a septiembre de 2015, de los 2.4 millones de trabajadores y trabajadoras rurales, 1.7 millones son parte del "empleo inadecuado". En el campo, la mayor parte del empleo es "inadecuado", por lo tanto, empleo constituido por "personas con empleo que no satisfacen las condiciones mínimas de horas o ingresos y que durante la semana de referencia perciben ingresos laborales menores al salario mínimo y/o trabajan menos de 40 horas a la semana" (INEC, 2015). Es decir que, a falta de trabajo formal y estable en el campo, y en un contexto en que la tierra, el agua y el crédito están concentrados en manos de productores eficientes, la alternativa para la población local es la migración, sea temporal (en caso de que las localidades rurales estén cerca de centros urbanos con economías relativamente dinámicas) o permanentes (para el caso de familias rurales que deben desplazarse distancias considerables en la búsqueda por mejores condiciones de vida).

Gráfico No. 13

Composición del empleo rural nacional, 2008 – 2015



Fuente: INEC, 2015.
Elaboración: FIAN, 2015.

En efecto, el problema de la escasez del empleo rural agrícola no solo ha empujado a muchas familias a buscar fuentes de ingresos a través dela migración rural – urbana, sino que también ha activado diversas modalidades de empleo rural, algunas de las cuales se caracterizan por su carácter precario o temporal. De hecho, América Latina presenta una tendencia creciente en términos de empleo rural no agrícola como fuente de ingresos para muchas familias pobres con poca tierra. Según estimaciones del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Dirven, 2010), de los casi 45 millones de trabajadores rurales de 12 países de la región, el 44,8% consigue ingresos en actividades rurales no agrícolas. En el caso ecuatoriano, las dificultades para sostener actividades agrícolas para la economía campesina han empujado al 33% de la población económicamente activa rural al empleo no agrícola por cuenta propia o al empleo no agrícola asalariado, como revela en la siguiente tabla:

Cuadro No. 9
Porcentaje de población rural dedicada a actividades agrícolas y no agrícolas por región, 2010

	Agrícola por cuenta propia	Agrícola asalariado	No agrícola por cuenta propia	No agrícola asalariado
Costa	32%	36%	12%	20%
Sierra	53%	13%	10%	24%
Oriente	53%	11%	9%	27%
Total	46%	20%	10%	23%

Fuente: Vasco & Vasco, 2013.
Elaboración: FIAN, 2015.

Las cifras oficiales sobre las características del empleo rural en Ecuador brindan múltiples elementos para repensar el problema de la migración interna. Una investigación sobre el empleo rural no agrícola en el país analizó las Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo (diciembre de 2010, INEC), con la finalidad de encontrar los determinantes que expliquen las diferencias entre las personas que acceden al empleo rural agrícola y las que no (Vasco & Vasco, 2013). Uno de los hallazgos de este estudio es elocuente al momento de distinguir los factores explicativos más relevantes para discutir los nudos críticos acerca de los procesos de descampesinización y urbanización que vive la región latinoamericana, y Ecuador en particular, desde hace varias décadas.

> [L]os resultados sugieren que ceteris paribus, los miembros de hogares que poseen tierra presentan menos probabilidades de optar por el ERNA [Empleo Rural no Agrícola] como actividad principal. Es posible, entonces, concluir que la falta de tierra para actividades agrícolas obliga a los habitantes de zonas rurales a refugiarse en el ERNA o en el trabajo agrícola asalariado. La diferencia radica en que aquellos con una mayor dotación de capital humano (educación) y financiero (riqueza del hogar) pueden optar por el ERNA como fuente de ingresos, mientras que aquellos con los niveles educativos y de acumulación más bajos, es decir, los más pobres de entre los pobres rurales, no tienen otra opción que el empleo asalariado agrícola para ganar su sustento (Vasco & Vasco, 2013).

Es decir, el acceso a la tierra aparece como un determinante fundamental, aunque no el único, detrás de la descampesinización del agro ecuatoriano y también del constante éxodo rural urbano que sigue alimentando a las ciudades

ecuatorianas. Allí donde parecería que la realidad rural tiene su propia dinámica, asistimos hoy a un escenario en que el movimiento poblacional rural urbano e interurbano aumenta su rapidez en un país pequeño y altamente interconectado como el nuestro. La realidad del campo ha dejado de ser solamente la de aquellos que alimentan a la ciudad por medio de su trabajo agrícola, puesto que ahora incluye a trabajadores y trabajadoras fundamentales para sostener la propia dinámica económica de los mercados laborales urbanos. Hoy más que nunca los intereses por redistribuir tierras en Ecuador son urbanos y rurales, pues el desarrollo equitativo de uno es requisito previo para la sostenibilidad del otro.

A pesar de las duras condiciones de la ruralidad nacional, las economías campesinas, la agricultura familiar y las organizaciones rurales han desplegado diferentes estrategias para resistir y existir. El diagnóstico realizado por Luciano Martínez (2014) sobre la viabilidad de la agricultura familiar campesina en el Ecuador actual es desalentador: no solo que los pequeños productores rurales dependen cada vez más del ingreso no agrícola, sino que la heterogeneidad de dichos productores a nivel nacional dificulta la intervención estatal a favor de la pequeña agricultura familiar campesina, que debe ser caracterizada y fortalecida de maneras disímiles en la Costa, en la Sierra o en la Amazonía.

Sin embargo, las actividades agrícolas persisten como una alternativa representativa de generación de ingresos, sobre todo para poblaciones históricamente excluidas de los mercados laborales rurales y urbanos. Para Rebaí (2014), el trabajo (muchas veces no remunerado) de las mujeres explicaría el sostenimiento de las actividades agrícolas en el austro ecuatoriano entre 1974 y 2010, en contextos de migración masculina hacia el exterior, iniciado en las décadas de los años sesenta.

Esta resistencia local a dejar de lado la producción agrícola ha implicado que ahora existan condiciones mínimas para dinamizar estas economías rurales, junto a la transformación territorial en usos de la tierra yen tendencias hacia la urbanización. En Azuay, durante la última década, un recambio productivo y en el uso del suelo desde el maíz hacia la ganadería lechera, además del desarrollo de actividades de producción y comercialización de ciertos cultivos dirigidos al mercado interno (frutas y hortalizas) estarían fortaleciendo un territorio atravesado por la pobreza, la escasez de empleo rural y las experiencias migratorias internas e internacionales. Allí se han construido las bases productivas para asegurar una cierta estabilidad económica para las familias rurales, que representarían una verdadera alternativa de vida con condiciones incluso para el ahorro, siempre y cuando sean acompañadas por políticas públicas dirigidas a que los productores obtengan mayores oportunidades de venta directa en los crecientes mercados de consumo urbanos (Rebaí: 2014: 129 – 137).

Sin duda, cuando el Estado se proponga realmente saldar su enorme deuda con el campo ecuatoriano, tendrá que reconocer los enormes potenciales organizativos y productivos de aquellos que suelen ser descritos despectivamente como improductivos o anacrónicos, aun cuando sean sujetos indispensables en un verdadero programa de transformación estructural.



Capítulo 4

El derecho a la nutrición: hechos y hallazgos en la población ecuatoriana

4.1. La nutrición como un derecho humano

La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que la nutrición es la ingesta de alimentos en relación con las necesidades dietéticas del organismo. Una buena nutrición es un elemento fundamental de la buena salud. Una mala nutrición puede reducir la inmunidad, aumentar la vulnerabilidad a las enfermedades, alterar el desarrollo físico y mental, y reducir la productividad .

De acuerdo con la evidencia científica, varias fases críticas del desarrollo intelectual, psicológico, sensorial, neuronal y emocional humano, claves en la capacidad para razonar y regular adecuadamente ciertas funciones corporales, sensitivas y de la motricidad, se desarrollan principalmente entre el cuarto mes de gestación y el tercer año de vida (Larrea, 2006). Carlos Larrea señala que la mayor parte de las neuronas cerebrales evolucionan entre el cuarto y el séptimo mes de embarazo y muchas de sus conexiones básicas (sinapsis) se forman en los primeros años de vida como respuesta a estímulos adecuados y con una apropiada alimentación (Larrea, 2006). Agrega que si los estímulos efectivos al contacto físico o a la nutrición son insuficientes, o si el ambiente del niño es impropio, se producen deficiencias perdurables e irreversibles en su desarrollo intelectual neurológico y emocional que reducen la capacidad futura de los adultos en aspectos como el aprendizaje, la productividad y la resistencia a enfermedades (Larrea, 2006). De esta manera, la adecuada nutrición del niño(a) y de mujeres embarazadas y en lactancia, es fundamental en términos de salud pública y constituyen la condición necesaria para romper el ciclo de pobreza.

Por esta razón, la nutrición es considerada como un derecho humano que se expresa en instrumentos internacionales sobre todo relacionados a los niños(as). La Declaración de los Derechos del Niño o Declaración de Ginebra (1924), constituye la primera afirmación del derecho a la nutrición. La Declaración indica que el niño(a) debe recibir los medios necesarios para su normal desarrollo material y espiritual. En 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama en su Art. 25 que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”, además manifiesta que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”.

En 1959, la Declaración de los Derechos del Niño establece que el infante “tendrá derecho a crecer y a desarrollarse en buena salud” y “tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados” (UNICEF, s/f).

La Constitución,en una concepción más amplia, considera a la salud como un derecho cuya realización se vincula al ejercicio de otros, entre ellos el derecho

al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir (Art. 32).

En relación a las madres embarazadas, el Art. 43.3, establece que el Estado garantizará la protección prioritaria y el cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto, mientras que en el caso de las niñas, niños y adolescentes, reconoce el derecho a la salud integral y a la nutrición, entre otros. Finalmente, el Art. 66 considera a la nutrición como un elemento importante para garantizar el derecho a una vida digna.

El Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2013 – 2017 es el instrumento que enlaza los derechos, objetivos y propuestas estatales para el mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos y ecuatorianas. El Objetivo 3, "Mejorar la calidad de vida de la población", plantea 11metas, de las cuales siete están relacionadas casi de manera directa con la alimentación y la nutrición de la población ecuatoriana: reducir la razón de mortalidad materna en 29,0% y la tasa de mortalidad infantil en 41,0%; erradicar la desnutrición crónica en niños/as menores de dos años; revertir la tendencia de la incidencia de obesidad y sobrepeso en niños/as de cinco a 11 años y alcanzar el 26,0%; aumentar al 64,0% la prevalencia de lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida, y alcanzar el 95,0% de viviendas con acceso a red pública de agua. A continuación se analiza los avances del Estado ecuatoriano en el cumplimiento de algunas de estas metas.

4.2. Estado de la situación nutricional en Ecuador

Ecuador es uno de los países que, según la FAO, ha avanzado exitosamente hacia los objetivos internacionales del hambre: "erradicar la pobreza extrema y el hambre" y "reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre". El informe Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2015 señala que el país ha logrado reducir el hambre desde 2,0 millones de personas en 1990 – 1992 a 1,8 millones de personas en 2014 – 2016. En cuanto al porcentaje de personas afectadas por el hambre, Ecuador ha reducido este porcentaje del 19,4% al 10,9% de la población en los mismos períodos. Esto significa que Ecuador, en el año de cumplimiento de la meta, muestra un avance cercano al 80% del objetivo inicial. Pese al avance en términos de la reducción del hambre, el país enfrenta lo que se denomina la doble carga de la malnutrición que, según la OMS, se refiere a los dos problemas relacionados con la alimentación: la desnutrición y la obesidad (FAO, 2015). En las siguientes líneas analizamos esta coyuntura.

4.2.1. Prevalencia de la malnutrición: la desnutrición y el sobrepeso en Ecuador

En los últimos años, Ecuador ha reducido la pobreza y mejorado la distribución de ingresos, pero persisten las desigualdades que afectan el acceso a una buena

alimentación principalmente de los más vulnerables que son el quintil más pobre y la población indígena (Enríquez, 2015: 43).

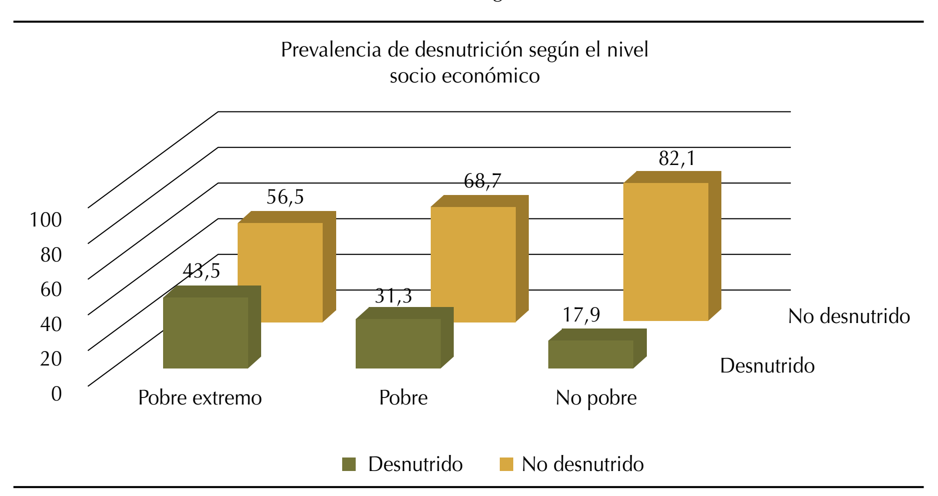
A través del Plan Nacional del Buen Vivir (2013 – 2017), se propone como meta reducir la desnutrición crónica en niños menores de cinco años en un 40% hasta 2030. Y en principio se plantea erradicar la desnutrición crónica en niños menores de dos años para 2017, con énfasis especial en la población indígena de la Sierra, que presenta mayor vulnerabilidad en este aspecto.

A nivel nacional, en 2012, la desnutrición crónica (retardo en talla) en menores de cinco años alcanzó el 25,3%, mientras que en el año 2004 fue de 31,7%, es decir en el lapso de ocho años apenas se redujeron seis puntos. La desnutrición crónica en menores de cinco años afecta mayoritariamente a la población indígena con el 42,3% (Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT – ECU 2011 – 2013, citado en Enríquez, 2015: 43).

A su vez, la Encuesta de Condiciones de Vida del INEC refleja la prevalencia de desnutrición por pobreza. En el Gráfico No. 14 se observa que dentro de la categoría pobres existe un 31,3% de niños(as) con desnutrición en este nivel. Mientras que el 43,5% dentro de la categoría pobres extremos presentan desnutrición. Sin embargo, en la distribución del total, el 17,9% de niños y niñas desnutridos son no pobres (INEC, 2014). Estos datos muestran que la desnutrición infantil está fuertemente marcada por la inequidad social.

Gráfico No. 14

Prevalencia de desnutrición infantil según nivel socio económico, 2014



Fuente: INEC - ECV, 2014.
Elaboración: FIAN, 2015.

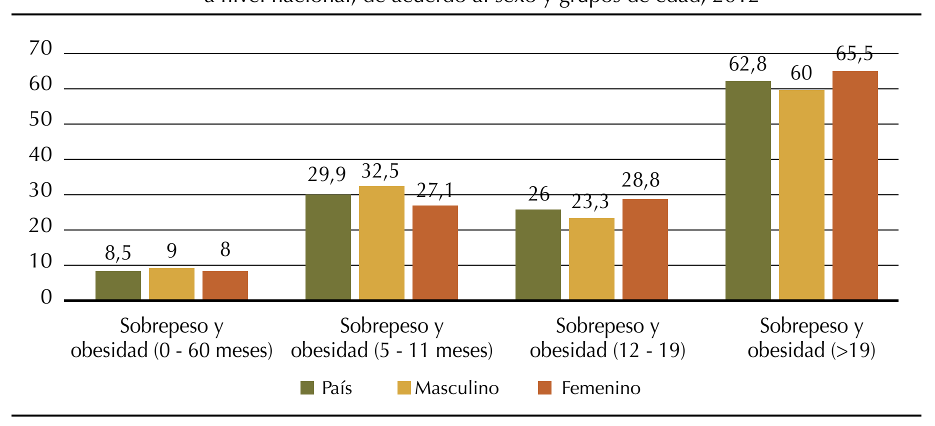
Así como en otros países de América Latina, en Ecuador la desnutrición se produce en los dos primeros años de vida. Un 3% de niños(as) menores de cinco meses tienen baja talla para la edad. Esta tasa aumenta a casi el 10% en niños(as) del grupo de edad de seis a once meses y sube a 28% para los niños y niñas entre 12 a 23 meses de edad (MSP, 2015: 15). La desnutrición en niñas y niños está determinada directamente con las características de la madre, las del niño o niña y las del hogar (Véase Anexo 6, 7 y 8). En cuanto a la anemia asociada al consumo de alimentos de bajos nutrientes, el 22% de los niños y niñas menores de cinco años sufre de esta enfermedad, con mayor prevalencia en hombres (26,8%) que en las mujeres (24,6%), en niños menores de un año (62%) y en el quintil 1 de pobreza (62%) (Enríquez, 2015: 43). Esto significa que la anemia afecta en mayor medida a niños menores de un año y aquellos en extrema pobreza. Para disminuir las formas de nutrición insuficiente y mala nutrición en niños menores de cinco años, la ONU sugiere intervenciones como la lactancia, alimentación oportuna y la suplementación de alta calidad.

Finalmente, de acuerdo a las estadísticas, entre 2005 y 2006, en Ecuador el 8,7% de los hogares no tuvo acceso a la canasta alimentaria básica, que cubre los requerimientos calóricos diarios de alrededor de 2000 calorías y las familias adoptaron estrategias como préstamos de alimentos en las tiendas o, para el caso de las áreas rurales, a través de la comercialización de los alimentos producidos en las fincas o huertas familiares (ECV 2005 - 2006). Sin embargo, estas estrategias no aseguraron el acceso a alimentos de calidad y son insostenibles a largo plazo ya que dificultan el acceso a alimentación futura de ese hogar (Calero, 2011: 28; Boada, 2014).

Además de la desnutrición, en el país la obesidad es un problema que va en aumento. La prevalencia de riesgo de sobrepeso y obesidad para la población de 0 a 60 meses, aumentó de 6,6% en 2004 (ENDEMAIN) a 8,5% en 2012 (ENSANUT - ECU) (Gráfico No. 15). El mayor riesgo de prevalencia de sobrepeso está en la población mayor a 19 años. En este extracto de población, las mujeres presentan mayores riesgos de sufrir de sobrepeso (65,5%) frente al que sufren los hombres (60%), incluso superior al promedio nacional (Gráfico No. 15). Estos datos reflejan el problema dela obesidad y sobrepeso en los diferentes grupos de edades y en toda la población ecuatoriana, a manera de resaltar el reto de salud pública que presupone la transición nutricional que enfrenta el país.

Gráfico No. 15

Prevalencia de sobrepeso y obesidad en la población ecuatoriana, a nivel nacional, de acuerdo al sexo y grupos de edad, 2012

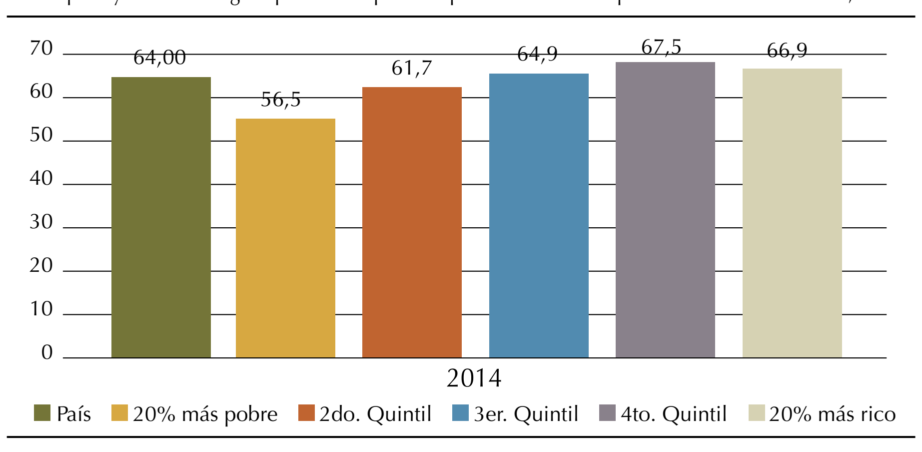


Fuente: ENSANUT - ECU 2012 (Freire et al., 2014).
Elaboración: FIAN Ecuador, 2015.

El sobrepeso y la obesidad según los quintiles de pobreza por consumo en la población de 19 a 59 años muestra que en el quintil 5 (el más rico) es más alto (66,9%). Para el quintil 1 (el más pobre) el porcentaje de población con sobrepeso y obesidad es menor (56,5%) (INEC, 2014). De estos datos se desprende una tendencia de sobrepeso y obesidad en la población con un status socioeconómico alto.

Gráfico No. 16

Sobrepeso y obesidad según quintiles de pobreza por consumo en la población de 19 a 59 años, 2014



Fuente. INEC, ECV, 2014.
Elaboración: FIAN Ecuador, 2015.

Esta situación se relaciona con los hábitos de consumo de alimentos procesados, altos en grasas, y carbohidratos un reducido consumo de frutas y verduras, paralelamente con el sedentarismo. Está asociada también con las principales causas de mortalidad, vinculada con enfermedades crónicas no transmisibles. Según el INEC, las principales causas de mortalidad en la población en general en 2014 guardaron relación con este tipo de enfermedades mostrando un patrón similar en la desagregación por género. En los Cuadros No. 10, 11 y 12, se muestran como principales causa de muerte en la población ecuatoriana las enfermedades isquémicas del corazón. Para el grupo de mujeres, fue por diabetes mellitus y en los hombres, por enfermedades isquémicas del corazón.

Las enfermedades cardiovasculares son más frecuentes debido a los hábitos alimenticios con altos contenidos de grasas saturadas y grasas trans, así como el incremento del consumo de sodio, tabaco, alcohol y el sedentarismo que provocan un riesgo no solamente en la edad adulta sino también en adolescentes y niños (Velázquez Monroy *et al.*, 2007: 31).

Cuadro No. 10

Principales causas de mortalidad en los ecuatorianos, año 2014

Número	**Causa general**
1	Enfermedades isquémicas del corazón
2	Diabetes Mellitus
3	Enfermedades cerebrovasculares
4	Enfermedades hipertensivas

Fuente: INEC, 2014.
Elaboración: FIAN Ecuador, 2015.

Cuadro No. 11

Principales causas de mortalidad en las mujeres ecuatorianas, año 2014

Número	Causa general
1	Diabetes Mellitus
2	Enfermedades cerebrovasculares
3	Enfermedades hipertensivas
4	Enfermedades isquémicas del corazón

Fuente: INEC, 2014.
Elaboración: FIAN Ecuador, 2015.

Cuadro No. 12

Principales causas de mortalidad en los hombres ecuatorianos, año 2014

Número	Causa general
1	Enfermedades isquémicas del corazón
2	Accidentes de transporte terrestre
3	Diabetes Mellitus
4	Enfermedades cerebrovasculares

Fuente: INEC, 2014.
Elaboración: FIAN Ecuador, 2015.

Del trabajo en campo, se conoce que en varias comunidades de la Costa, las enfermedades citadas son comunes. Por ejemplo, se hace referencia en muchos casos a enfermedades relacionadas al excesivo consumo de bebidas gaseosas, con alto contenido de azúcar en su composición (diabetes).

Los datos muestran que coexisten problemas de déficit y exceso nutricional evidenciando un nuevo perfil epidemiológico en Ecuador (Freire *et al.*, 2013).

4.3. Principales programas y estrategias estatales en materia de alimentación, nutrición y derechos del consumidor

El gobierno nacional promueve programas estatales diversos para resolver principalmente el problema de la desnutrición crónica e iniciativas para mejorar los hábitos de alimentación de los ecuatorianos y ecuatorianas, dirigidos a reducir los riesgos de sobrepeso y obesidad y, por consiguiente, el riesgo de contraer enfermedades crónicas no transmisibles.

El Programa Acción Nutrición es una de las iniciativas emblemáticas en el país y funciona desde 2012 hasta la actualidad. El programa busca erradicar las principales formas de malnutrición (reducción de la desnutrición crónica infantil) a través del diseño e implementación de mecanismos de política pública y coordinación interinstitucional, nacional y local. Esta estrategia contempla como beneficiarios a niños y niñas menores de cinco años, mujeres embarazadas, madres en periodo de lactancia y mujeres en edad fértil. El programa contempla la problemática del sobrepeso y obesidad en niños y niñas entre cinco y 11 años de edad y a la población adulta (MCDS, 2014).

Las etapas del Programa Acción Nutrición son tres: prenatal, que consiste en la entrega de micronutrientes a las madres; en la etapa de nacimiento se realiza un monitoreo de niños(as) con bajo peso al nacer, y en la etapa de crecimiento, convisitas domiciliarias a familias con factores de riesgo para la desnutrición, entrega

de micronutrientes (chispas), servicio de alimentación en centros de desarrollo infantil y educación inicial y desayuno y refrigerio escolar (Véase Anexo No. 9).

El Cuadro No. 13 resume los avances del programa en los últimos años.

Cuadro No. 13
Avances del Programa Acción Nutrición

Etapa	Avance
Etapa prenatal	✓ 1 389 249 controles prenatales durante 2014 por primera vez y subsiguientes. ✓ 84,9% de mujeres gestantes recibieron micronutrientes.
Parto y nacimiento	✓ 91% de cobertura en parto institucional (2012). ✓ 34 772 niñas y niños recién nacidos registrados en 66 unidades operativas en la red del Ministerio de Salud Pública, a través del REVIT (octubre 2015).
Niña o niño en crecimiento Otras	✓ 301 086 mil niños y niñas recibieron micronutrientes "Chispas"del MIES en 2014, el 33,36% de las niñas y niños atendidos en el MSP recibieron micronutrientes "Chispas". ✓ 509 067 niñas y niños han sido registrados en la base de datos SIVAN (Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional del MSP), para seguimiento continuo. ✓ 3 525 469 atenciones por morbilidad en niñas y niños de 0 a cinco años (2014). 97 757 niñas y niños reciben alimentación en CIBV (año 2014). ✓ 249 633 niñas y niños en Educación Inicial reciben desayuno y refrigerio escolar (jornada matutina, cobertura a 2015). ✓ 32 435 niñas y niños reciben refrigerio escolar (jornada vespertina, cobertura a 2015).
	Adicionalmente, la estrategia propone intervenciones clave con un enfoque transversal, acompañando a las prestaciones que se dan a lo largo del ciclo de vida: ✓ Publicación del Manual "Paso a Paso por una Infancia Plena", spots publicitarios en radio y TV, Gira Acción Nutrición realizada. ✓ 41 250 familias en extrema vulnerabilidad con acompañamiento familiar del MIES (2014). ✓ 4 400 personas beneficiadas de invernaderos hundidos y tubulares (Período 2012-2013).

Fuente: INEC, 2014
Elaboración: FIAN Ecuador, 2015.

Adicionalmente, existen programas como Infancia Plena, que es una estrategia enfocada en los niños y niñas menores de cinco años. La desarrolla el Ministerio Coordinador del Desarrollo Social (MCDS) que asegura la oferta de servicios de salud y nutrición, educación, vivienda, etc., para este grupo de edad. Otro programa emblemático es Alimentación en los Centros Infantiles del Buen Vivir

(CIBV) que distribuye la dieta para niños y niñas dentro de los centros infantiles con una composición de 15% de proteínas, 25 - 30% de grasas y 55 - 60% de hidratos de carbono. Los alimentos son provistos en cuatro tiempos de comida. El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) entrega el 75% de esta dieta en el sitio, el restante 25% debe ser abastecido por la familia (MIES, 2015).

Por otra parte, las principales causas de muerte en Ecuador, citadas previamente, están relacionadas con el consumo de sal, azúcar y grasa. Para enfrentar el problema, el Ministerio de Salud Pública emitió el Reglamento Sanitario de Etiquetado de Alimentos Procesados para Consumo Humano para informar a los ciudadanos sobre los contenidos de estos componentes en los alimentos. El etiquetado de alimentos exige informar si los productos contienen edulcorantes no calóricos; advertir sobre el consumo no recomendado de bebidas energéticas y la presencia de transgénicos (MSP, 2014). En el Cuadro No. 14 se detalla el contenido de componentes y concentraciones permitidas en los alimentos procesados.

Cuadro No. 14

Contenido de componentes y concentraciones permitidas en los alimentos procesados (en una porción de 100 gr. o 100 ml.)

	Concentración "BAJA"	Concentración "MEDIA"	Concentración "ALTA"
Grasas totales en sólidos	Menor o igual a 3 gramos en 100 gramos.	Mayor a 3 y menor a 20 gramos en 100 gramos.	Igual o mayor a 20 gramos en 100 gramos.
Grasas totales en líquidos	Menor o igual a 1,5 gramos en 100 mililitros.	Mayor a 1,5 y menor a 10 gramos en 100 mililitros.	Igual o mayor a 10 gramos en 100 mililitros.
Azúcares en sólidos	Menor o igual a 5 gramos en 100 gramos.	Mayor a 5 y menor a 15 gramos en 100 gramos.	Igual o mayor a 15 gramos en 100 gramos.
Azúcares en líquidos	Menor o igual a 2,5 gramos en 100 mililitros.	Mayor a 2,5 y menor a 7,5 gramos en 100 mililitros.	Igual o mayor a 7,5 gramos en 100 mililitros.
Sal en sólidos	Menor o igual a 0,3 gramos en 100 gramos.	Mayor a 0,3 menor a 1,5 gramos en 100 gramos.	Igual o mayor a 1,5 gramos en 100 gramos.
Sal en líquidos	Menor o igual a 0,3 gramos mililitros.	Mayor a 0,3 menor a 1,5 gramos en mililitros.	Igual o mayor a 1,5 gramos en 100 mililitros.
Contenido de Sodio	(0,3 gramos de sal contiene 120 miligramos de sodio).	(0,3 a 1,5 gramos de sal contiene entre 120 a 600 miligramos de sodio).	(1,5 gramos de sal contiene 600 miligramos de sodio).

Fuente: MSP, 2014.
Elaboración: FIAN Ecuador, 2015.

Los componentes descritos en la tabla deberán marcarse con los siguientes colores: rojo para los componentes de alto contenido; amarillo para los de contenido medio, y verde para aquellos de bajo contenido en el producto. De este modo, el consumidor tiene una guía para la elección adecuada de compra y consumo de sus alimentos.

Pese a la importancia del semáforo nutricional como una forma de reducir el consumo de azúcar, grasas y sal, elementos relacionados con el aumento del peso y causantes de enfermedades no transmisibles, resulta insuficiente para concientizar a los consumidores. Adicionalmente, se demanda un etiquetado de elementos químicos nocivos para la salud, así como etiquetas más visibles que indiquen que los productos o alimentos contienen transgénicos, por ejemplo (Encuentro de Mujeres Rurales por el Derecho a la Alimentación, octubre de 2015).

Existen pocos estudios sobre los impactos de estas políticas públicas que reflejan los débiles resultados en términos nutricionales. Para citar un caso, se conoce que del Programa de Alimentación Escolar (PAE), cerca de 2,4 millones de niños(as) recibieron alimentación escolar del universo total de 4,2 millones de estudiantes matriculados en 2014. El 42% de los niños y niñas beneficiarias del programa padecen desnutrición crónica o sobrepeso. El 18% de niños de tres a 14 años (364 mil niños/as) sufren de desnutrición crónica y el 29% de niños en ese rango de edad (586 mil niños/as) tienen sobrepeso. El 80% de niños(as) beneficiarios(as) del PAE viven en condiciones de inseguridad alimentaria (preocupación por no tener alimentos en el hogar) (Schneider, 2015).

Está claro que Ecuador, por la transición alimentaria y nutricional, está enfrentado a un problema de salud pública: la malnutrición en sus dos versiones de desnutrición y sobrepeso/obesidad. Mientras tanto, las estrategias para combatir y eliminar la prevalencia de estos estados de salud no han cubierto al total de la población. Se mantiene el patrón asistencialista, a excepción de estrategias como el etiquetado, que dejan a criterio del consumidor y de la población la libre elección de los alimentos. Finalmente, se evidencia que no existe una estrategia que basa en las características propias de cada uno de los territorios.



Conclusiones y recomendaciones

Ecuador es uno de los pocos países que ha incorporado en el texto constitucional el concepto de soberanía alimentaria, que implica controlar los sistemas agroalimentarios, priorizar la producción agrícola para alimentar a la población y garantizar el acceso de los campesinos y campesinas a la tierra, al agua incluyendo el riego, al crédito y otros factores de producción como condición indispensable para la realización del derecho humano a la alimentación y nutrición.

De la revisión de las normas jurídicas se puede concluir que el derecho a la alimentación está progresivamente anclado dentro del marco jurídico del país. Como signatario de los principales pactos internacionales relacionados a ese derecho humano, Ecuador ha emprendido acciones importantes para aplicarlo a la normativa nacional. Por ejemplo, la Constitución de Montecristi inauguró un novedoso escenario de debate y participación pública que, sin embargo, va perdiendo paulatinamente su impulso inicial y, sobre todo, el apoyo político por parte de autoridades gubernamentales que ha disipado su compromiso con las trasformaciones estructurales necesarias para construir un nuevo esquema de desarrollo más incluyente. Paralelamente se han impuesto trabas a los movimientos y organizaciones sociales para la participación en la construcción de políticas públicas y leyes que afectan el goce y ejercicio del derecho a la alimentación y nutrición y, sus derechos conexos.

Por otra parte, el modelo de desarrollo, expresado en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017, promueve la llamada "transformación de la matriz productiva" con un alto componente de intervención en el sector agrario. Para sustituirlas importaciones, diversificar la producción mediante la incorporación del valor agregado, impulsarlas exportaciones e incrementar la productividad y competitividad, se pretende modernizar el sector agrícola y enfatizar en la extracción de recursos naturales. A diferencia de los planes de desarrollo anteriores, que tenían la lógica de resolver los problemas estructurales del país y enfatizar en el desarrollo social, el plan vigente enfoca los esfuerzos en el ámbito productivo. Los datos demuestran que el proyecto de cambio de la matriz productiva determina el flujo de los fondos públicos hacia sectores económicos de alta concentración de renta y el respaldo gubernamental para el sector agroexportador e industrias estratégicas con beneficios tributarios y facilidades para la inversión (alianzas público-privadas y Acuerdo Comercial con la Unión Europea).

Como resultado de las políticas de desarrollo se puede evidenciar un modelo agro alimentario que privilegia a los medianos y grandes productores encadenados con la agroindustria nacional, o con tendencias a producir para la exportación. Este modelo agrícola promocionado a través de políticas públicas que protegen la gran propiedad y que muestra poca voluntad política para promover nuevos procesos de distribución de tierras, agua y crédito para los pequeños propietarios deja irresuelto el problema estructural de la ruralidad ecuatoriana que termina por expulsar enormes contingentes de trabajadores y trabajadoras a los sectores más precarios de la economía nacional, o por absorberlos en diferentes dinámicas laborales y de vida en las ciudades.

Todo esto pone en cuestión las posibilidades de sostener la soberanía alimentaria en Ecuador y abre las puertas de consolidar el control corporativo sobre la alimentación. Esto ocurre en vista de que los productores que abastecen el mercado interno y que podrían incorporar técnicas de cultivos más respetuosas con el ambiente y con la salud de quienes se alimentan con su producción, quedarían relegados del grueso de las políticas públicas y del desarrollo capitalista en el agro, en términos de inversiones (a través de créditos públicos, proyectos estratégicos en beneficio de sectores rurales deprimidos, alternativas de comercialización en mercados internos y externos, etc.) o de voluntad política para con ciertos sectores económicos, considerados estratégicos en los esfuerzos todavía contradictorios por transformar la matriz productiva, primario exportadora, del país.

En términos de la clasificación realizada por Saltos (2011) sobre la presencia de diferentes modelos agrarios en Ecuador, esta investigación corrobora el fortalecimiento del modelo tradicional – oligárquico articulado en torno al comercio agroexportador, el modelo agroindustrial impulsado por la producción de agro combustibles y el modelo del agro negocio que, aunque atienden la demanda interna, mantienen su control sobre la tierra a través de diversas formas de agricultura bajo contrato que aseguran el abastecimiento de ciertos eslabones de sus propias cadenas de producción y distribución nacionales.

Finalmente, la falta de aplicación de un enfoque de derechos humanos en las políticas estatales determina los débiles resultados en cuanto a la salud nutricional en el país. Si bien el Estado ecuatoriano ha realizado avances importantes en cuanto a la reducción de la pobreza y cobertura de programas de redistribución de los ingresos, no son suficientes para garantizar una vida digna a la población.

Preocupa sobremanera el grado de desnutrición crónica en niños(as) menores de cinco años que afecta a un gran porcentaje de la población, sobre todo rural e indígena. Además, de acuerdo a las condiciones socioeconómicas, la desnutrición impacta a la población más pobre debido a que los menores ingresos limitan la capacidad de compra de alimentos y, a la vez, tienen un menor acceso a servicios de salud, se configura un escenario en el cual los alimentos son inadecuadamente aprovechados, favoreciendo la aparición de la desnutrición (Solano *et al.*, 2011 en FAO, 2014).

Por otra parte, la sustitución de una dieta tradicional por una moderna, basada en el consumo de alimentos ultra procesados, está generando una tendencia creciente de población que sufre obesidad y sobrepeso en sectores con mejores condiciones socioeconómicas. Frente a estas contradicciones es urgente que el Estado, en sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación y nutrición, redireccione las políticas públicas hacia la soberanía alimentaria, incluso económica, política y cultural del país, redefina los enfoques nutricionales diferenciados y focalizados, promueva la recuperación de hábitos y patrones de consumo de alimentos apropiados, que está íntimamente dependiente de sistemas alimentarios locales.

Bibliografía

Acción Ecológica (2013). ¿Y nuestra alimentación qué? Análisis de la nueva matriz productiva para el agro. Boletín Alerta Verde No. 168.

____ (2015): Lo que Ecuador negoció con Europa. Quito. Disponible en http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/lo_que_ecuador_negocio_con_europa.pdf

Acosta, Alberto (2013). "La Matriz Productiva en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017". En Análisis crítico del Plan Nacional de Desarrollo PNBV 2013-2017, Cuadernos para el Debate Ocho – SIPAE.

Altieri Miguel (2011). "¿Por qué la agricultura campesina? Agroecología, Movimientos sociales y políticas a favor de la soberanía alimentaria". En: J. Gascón y Montagut Xavier (Editores). Estado, Movimientos Sociales y Soberanía Alimentaria en América Latina ¿Hacia un cambio de paradigma agrario? Quito: FLACSO. Icaria Editorial: Xarxa de Consum Solidari. Pp. 27 - 42.

Alvarado, M., y A. Vandecandelaere (2011). "Tenencia de la tierra e inequidad en el acceso a la tierra". En Francisco Hidalgo y Michael Laforge (Editores). Tierra urgente. Quito: SIPAE, Ediciones La Tierra, OXFAM.

Arauz, Andrés (2015). "Cambio de la matriz productiva". En Alfredo Serrano (Coord.). La nueva economía en la Constitución del Ecuador. Quito: Sistema de Rentas Internas y Centro de Estudios Fiscales.

Argüello, Ricardo (2013). Alianzas Público - Privadas para el Desarrollo de Agronegocios. Informe de País: Colombia. Roma: FAO. Disponible en http://www.fao.org/docrep/018/aq437s/aq437s.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador – CPE. Montecristi.

_____ (2009). Ley de Minería del Ecuador. Quito: Registro Oficial Suplemento No. 517, 29 de enero de 2009. Quito.

_____ (2009). Código Orgánico de la Función Judicial. Quito: Registro Oficial Suplemento No. 544, 9 de Marzo de 2009.

_____ (2009). Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria – LORSA. Quito: Reglamento Oficial Suplemento 583 de 5 de Mayo de 2009.

_____ (2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Quito: Registro Oficial Suplemento No. 52, 22 de octubre 2009. Quito.

_____ (2014). Código Orgánico Integral Penal – COIP. Quito: Registro Oficial Suplemento Nº 180 de 10 de febrero de 2014.

_____ (2014). Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua - LORHUAA. Quito: Registro Oficial Segundo Suplemento Nº 305, 6 de agosto de 2014.

_____ (2015). Reglamento a la Ley de Recursos Hídricos y Aprovechamiento del Agua. Quito: Registro Oficial Primer Suplemento No. 483, 20 de abril de 2015.

_____ (2015). Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público - Privadas y la Inversión Extranjera. Quito. Disponible en http://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2015/09/PROYECTO-DE-LEY-APP-DEFINITIVO-FINAL.pdf

Barragán, Carlos et al. (2011). El Derecho a la Alimentación en Ecuador. Balance del Estado Alimentario de la Población Ecuatoriana desde una perspectiva de derecho a humanos. Informe 2010. Quito: FIAN Ecuador. Disponible en http://issuu.com/fs78/docs/informe_daa_2010/3?e=18413145/31771271

Boada Molina, L. (2014). La agricultura familiar: su relación con el abastecimiento alimentaria a nivel familiar. Eutopía - Revista De Desarrollo Económico Territorial. Pp. 55 - 71.

Borras, S. et al. (2015). "Land and food sovereignty". En Third World Quarterly, 36:3. Pp. 600-617.

Brassel, Frank y Francisco Hidalgo (2007). Libre comercio y lácteos: La producción de leche en el Ecuador entre el mercado nacional y la globalización. Quito: SIPAE. Disponible en http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/42275.pdf

Brassel, F., A. Zapatta y P. Ruiz (2008). "La estructura agraria en el Ecuador." En: F. Brassel, H. Stalin y M. Laforge (Editores): ¿Reforma agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos. Una aproximación a su problemática y tendencias. Quito: SIPAE. Disponible en https://www.flacso.edu.ec/biblio/shared/biblio_view.php?bibid=109364&tab=opac

Calero León, C. J. (2011). Seguridad Alimentaria en Ecuador desde un enfoque de Acceso a Alimentos. Quito: Ediciones Abya - Yala.

CEJIL & INREDH (2014). Informe sobre la situación del derecho a la libertad de asociación de defensores de la Naturaleza en el Ecuador. Quito: CIDH.

CELAC (2015). Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025. Resumen Ejecutivo. Visitado el 06 de enero de 2015 en http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/celac/ESP__Plan_CELAC_2025.pdf

Centro de Derechos Humanos – PUCE et al. (2014). Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en el Ecuador. Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), en el 153º periodo de sesiones. Washington D. C.

Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social – CEPAR (1999). Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil ENDEMAIN. Quito.

CIMAS (2015). Actualización Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Parroquias rurales Pichincha.

Claeys, Priscilla (2015). "Food Sovereignty and the Recognition of New Rights for Peasants at the UN". En Globalizations 14:4. Pp. 452-465.

Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en Materia de Inversiones – CAITISA (2015). "Informes de la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en Materia de Inversiones". En

Manuel Rodríguez. Diagonal hace públicos los resultados de la auditoria sobre TBI del Ecuador. Disponible en https://www.diagonalperiodico.net/global/29135-diagonal-hace-publicos-resultados-la-auditoria-sobre-tbi-del-ecuador.html.

Correa Henau, Néstor Raúl (2003). "La libertad de informar y sus derechos conexos." En Doriz Réniz Caballero (Editor): Medios de información y Comunicación. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (2009). Caso "Kawas Fernández" Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009, párr. 143.

Crespo, Marcelo (2014). Extranjerización de la tierra agrícola en el cantón Cotacachi: estudio de caso: comunidad el Batán. Tesis para obtener el título de Maestría en Desarrollo Territorial Rural. Quito: FLACSO.

Daza, Esteban (2014). Transformación productiva, Estado y agronegocio: Coyuntura agraria 2013 – 2014. Disponible en Observatorio de Cambio Rural https://drive.google.com/file/d/0B2RkSjkzzpKRVkFVSkhCY0t0Rk0/view

Diario El Telégrafo (8 de octubre de 2012). La Lagartera espera que se complete entrega de hacienda. Disponible en http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/1/la-lagartera-espera-que-se-complete-la-entrega-de-hacienda

Diario El Universo (6 de Junio de 2009): Pugna en Colimes por Plan Hacienda. Disponible en http://www.eluniverso.com/2009/06/06/1/1356/3A0C9459703C4D348B76318DBEA2123A.html

Diario El Universo (1 de Octubre de 2015). Desalojo de más de 10 familias en Tundayme se hizo previa notificación, según Ministerio. Disponible en: http://www.eluniverso.com/noticias/2015/10/01/nota/5158718/policia-dasaloja-mas-10-familias-tundayme

Dirven, Martine (2010). "El empleo rural no agrícola y la disminución de la pobreza rural. ¿Qué sabemos en América Latina en 2010?" En: RIMISP/IDRC/FIDA: Documento de trabajo No. 91. Santiago de Chile. Disponible en: http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08363.pdf

Ecuador Decide (2011). Negociaciones con la Unión Europea: Un TLC disfrazado de Acuerdo de Asociación. Presentación. Quito. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/0B9o6rEg7TF-dejR6OGlQYkRhNGs/view

_____ (2013). La Reconquista Europea. Análisis comparativo entre la Constitución Ecuatoriana, el TLC Colombia-Perú con la UE, y otros elementos. Quito. Disponible en https://drive.google.com/file/d/0B9o6rEg7TF-dcDNMTmRlcjJWWUE/edit?pref=2&pli=1

_____ (2014). El Tratado Comercial de Ecuador con la Unión Europea y sus Potenciales Impactos sobre la Agricultura Campesina y Otros Sectores Vulnerables. Quito. Disponible en http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/el_acuerdo_comercial_con_la_union_europea._potenciales_impactos_sobre_la_agricultura_familiar_

campesina_y_otros_sectores_vulnerables.pdf
Ecuador Inmediato (Octubre de 2015). Policía Nacional abrió paso en Tundayme para que Ecuacorriente realice trabajos de explotación de minera. Disponible en: http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818789215
Enríquez, Francisco (2015). "La seguridad alimentaria y el desafío de los GAD provinciales". En Francisco Enríquez (Coord.). Serie Territorios en debate No. 2: Seguridad alimentaria. Responsabilidad de los Gobiernos Autónomos descentralizados. Quito: Consorcio de Gobierno Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) y Abya Yala.
Federación Internacional de Derechos Humanos – FIDH et al. (2015). Criminalización de la protesta social frente a proyectos extractivos en Ecuador. Quito. Disponible en https://www.fidh.org/IMG/pdf/equateur666espagn2015hd_1_.pdf
Ferrajoli, Luigi (2007). "Sobre los Derechos Fundamentales". En Miguel Carbonel (Editor). Teoría del Neoconstitucionalismo. Madrid: Trotta.
FIAN Internacional y Welthungerhilfe (2007). Vigilando la Acción Estatal contra el Hambre. Como usar las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas. Heidelberg, Alemania.
Flores, Enith y Margarita Aguinaga (2014). "El derecho a la alimentación en las mujeres desde una perspectiva de género". Quito: FIAN Ecuador. Disponible en http://issuu.com/fs78/docs/informe_2013_para_web/1?e=18413145/32563059
Freire, W., et al. (2014). Resumen Ejecutivo/Tomo I: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición ENSANUT-ECU 2011-2013.
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF (s/f). *Concepto de desnutrición*. Disponible en http://www.unicef.org/spanish/sowc98sp/panel4.htm
Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH (2015). Las Falacias de la ARCOM sobre Tundayme. Quito. Disponible en http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=753:las-falacias-de-la-arcom-sobre-tundayme&catid=74:inredh&Itemid=49
Galdames, M. y M. Ñunez (2015). "Género y soberanía alimentaria: las mujeres como sujetas activas en la construcción de la alimentación y la nutrición". En FIAN Internacional, ICCO Cooperación y Pan para el Mundo. Observatorio del Derecho a la alimentación y a la nutrición: La nutrición de los pueblos no es un negocio. Edición No. 07.
Gaybor Antonio (2008). El despojo del agua y la necesidad de una transformación urgente, Foro de los Recursos Hídricos. Quito. Pp. 5-35.
Gaybor, Antonio (2010). Acumulación capitalista en el campo y despojo de agua, Foro de los Recursos Hídricos. Quito. Pp. 5-20.
Guerrero, Andrés (1983). Haciendas, Capital y Lucha de clases andinas, disolución de la hacienda serrana y lucha política en los años 1960 – 64. Quito.
Guyot-Téphany, J., C. Grenier y D. Orellana (2013). "Usos, percepciones y manejo del agua en Galápagos." En: DPNG, CGREG, FCD y GC. Informe

Galápagos 2011-2012. Puerto Ayora. Pp. 67-75. Disponible en http://www.galapagos.org/wp-content/uploads/2013/06/2013-9-HUMAN-SYS-water-mgmt.tephany-grenier-orellana.pdf

Habermas, Jürgen (2003). Teoría de la acción comunicativa. Bogotá: Taurus.

Herrera, Stalin & Carrión, Diego (2012). Ecuador rural del siglo XXI: soberanía alimentaria, inversión pública y política agraria. Quito: IEE.

Houtart, François (2014). "El desafío de la agricultura campesina para el Ecuador". En América Latina en Movimiento. Disponible en http://www.alainet.org/es/active/78437#sthash.lbxexU8n.dpuf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC (2001). III Censo Nacional Agropecuario (CNE). Quito.

_____ (2010). Censo Nacional Económico. Quito.

_____ (2012). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición ENSANUT. Quito.

_____ (2014). Encuesta de Condiciones de Vida. Quito.

_____ (2015). Metodología de construcción del agregado del consumo y estimación de línea de pobreza en el Ecuador. Quito.

Isch, Edgar (2015). "La situación del agro y el debate sobre una nueva ley de tierras". En La Línea de Fuego. Disponible en http://lalineadefuego.info/2015/05/19/la-situacion-del-agro-y-el-debate-sobre-una-nueva-ley-de-tierras-por-edgar-isch-l/

Instituto Superior de Investigaciones y Postgrado –ISIP (2015). Cadenas cortas de comercialización de productos agroecológicos en Quito. Construcción de alternativas a la intermediación oligopsónica. Quito: Universidad Central del Ecuador.

Iturralde, Pablo (2015). Privatización de la salud en Ecuador. Quito: CDES. Disponible en http://www.rets.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/arquivos/biblioteca/privatizacion-salud-baja-resolucion.pdf

Jara, Carlos (2013). Matriz productiva, soberanía alimentaria y Buen Vivir rural. SENPLADES.

Kay, Cristóbal (2002). Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿por qué Asia Oriental superó a América Latina? En: Debate Agrario, No. 34. Pp. 45-94.

_____ (2005). Enfoques sobre el Desarrollo Rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo XX. Disponible en http://www.javeriana.edu.co/ear/m_des_rur/documents/Kay2005ponencia.pdf

King, Katiuska (2013). "Perspectiva económica del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017". En SIPAE: Análisis crítico del Plan Nacional de Desarrollo PNBV 2013-2017. Quito: SIPAE Cuadernos de Debate.

Lacroix, Pierril, Christophe Chauveau y Diana Taipe (2013). Soberanía alimentaria y comercialización campesinas en Ecuador. En Francisco Hidalgo, et al. Comercialización y Soberanía Alimentaria. Quito: SIPAE y Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras.

Larrea, Carlos (2006). Desnutrición, etnicidad y pobreza en el Ecuador y el Área Andina.

Larrea y Greene (2015). "De la lucha contra la pobreza a la superación de la

codicia Ecuador: inequidad social y redistribución del ingreso". En Miriam Lang, Belén Cevallos y Claudia López: La osadía de lo nuevo Alternativas de política económica, pp. 11-59. Quito: Ediciones Abya Yala y Fundación Rosa Luxemburgo.

Lasso, Geovanna (2012). Factors affecting the expansion of oil-palm plantations in Ecuador: deforestation and socio-cultural impacts. Conservation and Rural Development. Kent University. Disponible en http://repositorio.educacionsuperior.gob.ec/handle/28000/346

Martínez, Luciano (2012). "El caso de Ecuador". En: FAO: Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización. Roma. Pp. 231–252.

_____ (2014). "La concentración de la tierra en el caso ecuatoriano: impactos en el territorio". En: Berry et al. (Editores): La concentración de la tierra: un problema prioritario en el Ecuador contemporáneo. Quito: Abya-Yala. Pp. 43-62.

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca – MAGAP (2006). Estadísticas y presupuestos referenciales. Quito.

_____ (2013a). El Sector Agropecuario, Acuícola y Pesquero en el Cambio de la Matriz Productiva. Quito.

_____ (2013b). Plan Nacional de Riego y Drenaje – PNRD. Quito.

_____ (2015a). Fichas Informativas de los Proyectos del cambio de la matriz productiva. Disponible en http://servicios.agricultura.gob.ec/transparencia/pdfs

_____ (2015b). Matriz de Predios Entregados. Recibida el 23-12-2015, De Proyecto de Acceso a Tierras de los Productores Familiares y Legalización Masiva en el Territorio Ecuatoriano. Base de datos. Quito.

_____ (s/f). Los Circuitos Alternativos de Comercialización estrategias de las Agriculturas Familiares Campesinas. Alternativas diferenciadas para la integración económica y para el fomento del consumo social y ambientalmente responsable. Presentación Cecilia Ponce. Disponible en http://antigona.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2015/06/Presentaci%C3%B3n-Cecilia-Ponce-08.04.2015.pdf

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social – MCDS (25 de noviembre de 2015). Análisis de determinantes de la desnutrición crónica infantil en el Ecuador y Estrategia Nacional Intersectorial Acción Nutrición. (L. Boada, entrevistador).

Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad - MIPRO (2015). Beneficios para las empresas que participen en las Asociaciones Público – Privadas (APP). Quito. Disponible en http://www.produccion.gob.ec/beneficiosapp/

Ministerio de Inclusión Económica y Social (2015). Programa Acción Nutrición. Disponible en http://www.desarrollosocial.gob.ec/programa-accion-nutricion/

Ministerio de Salud Pública – MSP (25 de Noviembre de 2015). Análisis de la malnutrición en el Ecuador y Políticas orientadas a combatirla.

Minot, Nicholas (2007). "Contract Farming in Developing Countries: Patterns, Impact, and Policy Implications. Case Study #6-3". En Per Pinstrup-

Andersen y Fuzhi Cheng (Editores): Food Policy for Developing Countries: Case Studies. Ithaca / New York: Cornell University. P. 1. Traducción propia.

Ordoñez, Jessica y Vicente Royuela (2014). Determinantes de la migración interna en Ecuador (1980-2010): un análisis de datos de panel. Ponencia presentada en International Conference on Regional Science. Universidad de Zaragoza. Disponible en http://www.reunionesdeestudiosregionales.org/Zaragoza2014/htdocs/pdf/p1119.pdf

Organización de los Estados Americanos (1969). Convención Americana de Derechos Humanos – Pacto de San José. Costa Rica.

_____ (1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre derechos económicos, sociales y culturales - Protocolo de San Salvador. San Salvador.

Organización de las Naciones Unidas – ONU (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.

_____ (1966). Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Consejo de Derechos Humanos.

_____ (1969). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – CDESC.

_____ (1999): Observación General No. 12, El derecho a una alimentación adecuada, E/C.12/1999/5. Organización de Naciones Unidas ONU.

_____ (2011). Informe del Relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston. 9 de mayo de 2011, Documento, A/HRC/17/28/Add.2

_____ (1924). Declaración de los Derechos del Niño o Declaración de Ginebra.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO (1996). Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma. Disponible en http://www.fao.org/docrep/x2051s/x2051s00.HTM

_____ (2004). Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (adoptadas en el 127º período de sesiones del Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en noviembre de 2004)”. Disponible en ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/y7937s/y7937s00.pdf

_____ (2013). Marco Nacional de Prioridades para la asistencia técnica de la FAO en Ecuador 2013 - 2017.

_____ (2015). Panorama de la Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe. La región alcanza las metas internacionales del hambre. Disponible en http://www.fao.org/3/a-i4636s.pdf

_____ (2016). Centro de Recursos sobre Agricultura por Contrato. Disponible en http://www.fao.org/ag/ags/contract-farming/faq/es/

Organización Mundial de la Salud (s/f). Nutrición. Disponible en http://www.who.int/topics/nutrition/es/.

Presidencia de la República del Ecuador (2008). Decreto ejecutivo 982: Instructivo para la aprobación, codificación y reforma de estatutos, registro de socios, directiva, acreditación y validación, disolución y liquidación

de las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social y sin fines de lucro que se constituyan al amparo de lo dispuesto en el Título XXIX del Libro I del Código Civil. Quito: Registro Oficial No. 311, 8 de abril de 2008.

_____ (2013). Decreto Ejecutivo 739: Reglamento del Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales y Ciudadanas. Registro Oficial No. 570, 21 de agosto de 2015.

Razo, Fernando (2014). El agua para la producción de alimentos: Estudio de caso en la comunidad Chitacaspi, provincia del Carchi. (Tesis para obtener el título en Desarrollo Territorial Rural). Quito: FLACSO. P. p. 5- 78.

Real, Byron, (2007). Análisis del Marco Institucional, Legal y de Políticas y Lineamientos para la GIRH en la Hoya de Quito. Quito: UICH, SUR, FLCA. Pp 3 – 35.

Rebaï, Nasser (2014). "Debate Agrario-Rural: Mutaciones de la agricultura familiar y retos para el desarrollo territorial en los Andes del Ecuador." En: CAAP: Ecuador Debate No. 93. Quito. Pp. 123-150.

Revista Líderes (2015). La economía popular y solidaria gana participación. Quito: El Comercio, Junio 2015. Disponible en http://www.revistalideres.ec/lideres/economia-popular-cooperativa-gana-participacion.html

Roa Ovalle, Iván Ernesto (2012). El desborde de la violencia: raza, capital y grupos armados en la expansión transnacional de la Palma Aceitera en Nariño y Esmeraldas. Tesis previa a la obtención de la Maestría en Ciencias Sociales con mención en Sociología. Quito: FLACSO.

Rojas, Patricia (2010). La gestión del agua en cuencas con minería. Limitaciones desde la sostenibilidad ambiental y la equidad social en la Sub Cuenca Porcón, Perú. Barcelona: Universidad Politécnica de Catalunya.

Sacher, W. y A. Acosta (2012). La minería a gran escala en Ecuador: análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador. Quito: Abya-Yala.

Saltos, Napoleón (2011). Políticas y modelos agrarios en el Ecuador: entre la modernización y la reforma. Ponencia presentada sobre la Política Agraria en Grupo de Trabajo de CLACSO. Quito. Disponible en http://lalineadefuego.info/2011/10/28/1252/

Schneider, Sergio (2015). Compras públicas y agricultura familiar campesinas. Aprendizajes y retos. Disertación presentada en conversatorio realizado en Quito, 24 de febrero de 2005, FLACSO Ecuador.

Secretaría Nacional del Agua – SENAGUA (2011). Base de datos estadísticos, concesiones en el Ecuador. Quito, (2013). Plan Nacional de Riego y Drenaje. Quito.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (PNBV) Versión Resumida. Quito.

_____ (2014). Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017. Disponible en http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/Agenda-Nacional-de-Mujeres-y-Igualdad-de-Genero.pdf

_____ (s/f). Taller: Cambio de matriz productiva. Quito (2014). Estrategia Nacional para la Igualdad y la erradicación de la pobreza. Quito: Secretaria técnica para la erradicación de la pobreza.

SENPLADES y FLACSO Ecuador (2013). Socialismo del Buen Vivir en América Latina. Costa Rica: San José (1º. Edición).

Servicio de Rentas Internas – SRI (2013). Conformación de los Grupos Económicos y su Contribución de Impuesto a la Renta. Quito, diciembre de 2013. Disponible en http://www.sri.gob.ec/de/335

Solano, L., I. Acuña, A. Sánchez Jaeger, M. Barón, y A. Morón de Salim (2011). "Pobreza estructural y déficit nutricional en niños preescolares, escolares y adolescentes del Sur de Valencia, Estado Carabobo-Venezuela". En FAO. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de América Latina y el Caribe.

Superintendencia de Bancos y Seguros – SBS (2014). Volumen de Crédito. Quito, octubre de 2014. Disponible en http://www.sbs.gob.ec/practg/sbs_index?vp_art_id=39&vp_tip=2&vp_buscr=41

Van der Jan, Ploeg (1990). Labor, Markets and Agricultural Production. Circlefor Rural European Studies. Wageningen University. Pp. 3 – 26.

Vasco, Cristian y Diana Vasco (2012). "El empleo rural no agrícola en Ecuador." En CAAP. Ecuador Debate. De qué sujeto se habla en las Ciencias Sociales. Revista no. 86. Quito. Pp. 131 - 141.

Velázquez Monroy, Ó., F. Barinagarrementería, A. Rubio Guerra, J. Verdejo, M. Méndez Bello, R. Violante y A. Lara (2007): Morbilidad y mortalidad de la enfermedad isquémica del corazón y cerebrovascular en México. Archivos de cardiología de México. Pp. 31-39.

Vía Campesina (2003). ¿Qué es la Soberanía Alimentaria. Disponible en http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu%2027/soberanalimentary-comercio-mainmenu-38/314-que-es-la-soberania-alimentaria

Vinueza Espinel, Marco Antonio (2014): Análisis del crédito estatal agropecuario ecuatoriano en el periodo 2007 - 2012 (Tesis presentada para la obtención del título de Maestría en Economía y Gestión Empresarial). Quito: FLACSO.

Yulán, Milton (2011). Plan Tierras: de la algarabía al desencanto. Quito. Disponible en http://lalineadefuego.info/2011/06/02/plan-tierras-de-la-algarabia-al-desencanto/

Yumbla, María Rosa y Herrera, Ronald (2013). "¡No todo lo que brilla es oro! Agricultura bajo contrato: nueva forma de extracción del capital en el Socialismo del siglo XXI". En María Rosa Yumbla et al.. Agricultura bajo Contrato: Elementos para el Debate. Cuadernos para el Debate. Quito: SIPAE. P. 11.

"Mingas por el Derecho a la Alimentación": Talleres en Quevedo (julio, 2015); Riobamba (septiembre, 2015); Encuentro Mujeres Nacional de Mujeres Rurales por el Derecho a la Alimentación (Guayaquil, octubre de 2015).

Anexos

Anexo 1
Metodología

Para elaborar este informe se recurrió a la metodología de monitoreo basado en Derechos (MBDH), presentada en el manual "Vigilando la Acción Estatal contra el Hambre", elaborado por FIAN Internacional en 2007.

Esta metodología consiste en un mecanismo de monitoreo del progreso en la implementación del derecho a la alimentación y a detectar violaciones al mismo, o de situaciones que constituyan riesgo de violaciones. Esto significa que, más allá de la eficiencia, eficacia y transparencia del Estado en el cumplimiento de sus objetivos, se mide si en sus actividades legislativas, ejecutivas y judiciales, relacionadas directamente con el derecho a la alimentación o en las que puedan afectarlo de manera indirecta, está cumpliendo con sus obligaciones respecto a este derecho humano y según los principios de derechos humanos, todos ellos derivados de las normas y estándares del derecho internacional (FIAN Internacional y Welthungerhilfe, 2007: 19).

Sobre la base de las Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva del Derecho a la Alimentación (FAO, 2004), el manual de MBDH presenta preguntas clave que buscan medir la voluntad y el esfuerzo del Estado para realizar el derecho a la alimentación. Para este informe se seleccionaron las directrices que se consideran prioritarias para comprender la coyuntura ecuatoriana, que se resumen en el Cuadro siguiente:

Cuestionario de investigación con base en las Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación

DIRECTRIZ 1: DEMOCRACIA, BUENA GESTIÓN PÚBLICA, DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO DE DERECHOS

- ¿Las garantías jurídicas vigentes para los derechos humanos son también aplicables al derecho a la alimentación?

- ¿Implementa el Estado esos estándares (y maneja los asuntos públicos) con la participación adecuada de las personas amenazas por o sufriendo de hambre y desnutrición o que son excluidas del acceso a los medios para obtener alimentos?
- ¿Ha establecido e implementado el Estado mecanismos para asegurar la protección de los defensores del derecho a la alimentación y la persecución de ataques contra ellos?

DIRECTRIZ 2: POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

- ¿Existen políticas de Estado sobre el desarrollo socioeconómico y/o sectoriales que contemplen aspectos referentes al derecho a la alimentación?

DIRECTRIZ 3: ESTRATEGIAS

- ¿Existe un plan estratégico nacional para la realización del derecho a la alimentación? Si existe, ¿tiene un carácter prioritario dentro de las actividades del Estado?

DIRECTRIZ: 4 SISTEMAS DE MERCADO

- ¿Tiene el Estado normas vigentes, políticas, procedimientos y órganos de reglamentación adecuados para mejorar el funcionamiento de los mercados agrícolas y alimentarios?

DIRECTRIZ 6: PARTES INTERESADAS

- ¿Existen normas que prevean la participación de las partes interesadas en el derecho a la alimentación durante el proceso de diseño, ejecución y monitoreo de políticas y estrategias?
- ¿En la práctica, las autoridades competentes suelen consultar a las partes interesadas al adoptar decisiones que pueden afectar el derecho a la alimentación, incluida la seguridad alimentaria nacional?

DIRECTRIZ 7: MARCO JURÍDICO

- ¿Cuenta el Estado con un marco jurídico que reconoce el derecho a la alimentación?
- ¿Qué recursos administrativos y judiciales existen?, ¿Son accesibles y efectivos para la protección del derecho a la alimentación?
- ¿Cuántas demandas o acciones se han presentado ante la jurisdicción constitucional o los tribunales competentes contra violaciones al derecho a la alimentación en el último año?

DIRECTRIZ 8: ACCESO A RECURSOS Y BIENES

- ¿Qué disposiciones constitucionales y legales existen para garantizar y hacer coercitivos los derechos a los recursos naturales (tierra, bosques, sitios de pesca, agua, etc.) y los derechos a recursos productivos (capital, acceso a tecnologías apropiadas, acceso a información, extensión de servicios) de las

comunidades rurales? (parte mirada nacional, regional).

DIRECTRIZ 8A: TRABAJO

- ¿Es posible para los campesinos(as), agricultores a pequeña escala, pescadores(as) y personas viviendo de los bosques, así como para otros productores de alimentos, en particular las mujeres, recibir un pago justo por su trabajo?
- ¿Qué políticas y programas se han adoptado para desarrollar las principales actividades en las áreas rurales, que promuevan un desarrollo rural integrado y creen oportunidades de empleo que beneficien a las mujeres y los pobres en zonas rurales?

DIRECTRIZ 8B: TIERRA

- En países en los cuales se requiere la reorganización sustancial de la tenencia de la tierra y de distribución de la tierra a campesinos(as) sin tierra y campesinos(as) a pequeña escala, ¿qué políticas y programas existen para ampliar el acceso (a) y el control sostenible y seguro (a) (y) sobre la tierra y los recursos relacionados (a nivel nacional y regional)?
- ¿Qué tan segura es la tenencia de la tierra para la población rural?

DIRECTRIZ 8C: AGUA

- ¿Qué provisiones constitucionales y legales están vigentes para garantizar el derecho al agua de las comunidades rurales (a nivel nacional y regional)?
- ¿Hay proyectos de ley en curso o se han aprobado leyes que limiten el acceso y uso del agua a las comunidades rurales y urbanas, especialmente de los productores de alimentos, pueblos indígenas u otras comunidades étnicas, en favor de terceros económicamente más poderosos?
- ¿Se han registrado violaciones del derecho al agua? ¿Hay registro de conflictos sociales originados en la administración de los recursos hídricos?

DIRECTRIZ 10: NUTRICIÓN

- ¿Existen instituciones encargadas de promover la nutrición adecuada entre toda la población?
- ¿Existen en las políticas estatales programas o proyectos destinados a confrontar los diversos problemas nutricionales presentes en los distintos grupos sociales?
- ¿Ha habido mejoras en los índices de desnutrición, malnutrición o desnutrición?
- ¿Existen programas nacionales para el fortalecimiento de alimentos con micronutrientes como yodo, hierro y vitamina A?

Fuente: FIAN Internacional y Welthungerhilfe, 2007: pp. 23 – 46. Vigilando la Acción Estatal contra el Hambre. Como usar las Directrices Voluntaria sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas.
Elaboración: FIAN Ecuador, 2015.

Las fuentes de información primarias constituyeron las denominadas "Mingas por el Derecho a la Alimentación", que se desarrollaron en el marco del Encuentro Nacional de Mujeres Rurales por el Derecho a la Alimentación, realizado en Guayaquil, en octubre, y los talleres de capacitación de Proyecto "Fortalecimiento organizativo y defensa de los Derechos Económicos Sociales y Culturales", celebrados en Quevedo, en julio, y en Riobamba, en septiembre. En estos eventos participaron hombres y mujeres representantes de las siguientes organizaciones y movimientos sociales: Unión Tierra y Vida (Guayas y Los Ríos), Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras – FENOCIN (Guayas e Imbabura), Unión de Organizaciones Campesinas de Esmeraldas – UOCE (Esmeraldas), Centro de Sanación Casaloma / Federación de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Azuay – FOA (Azuay), Corporación de Organizaciones Campesinas Indígenas de Flores – COCIF (Chimborazo), Comunidad Indígena La Toglla (Pichincha), Comité Central de Mujeres de la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi – UNORCAC (Imbabura) y la Asociación de Mujeres Waorani de la Amazonía Ecuatoriana – AMWAE (Pastaza).

En cuanto a fuentes de información secundaria, recurrimos a documentos oficiales, leyes, investigaciones académicas y notas periodísticas. Además, utilizamos bases de datos oficiales de las siguientes instituciones: Banco Central del Ecuador (estadísticas oficiales); Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones PRO Ecuador (estadísticas de comercio internacional); Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC (Censo Nacional Agropecuario, Censo Nacional Económico, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, Encuesta de Condiciones de Vida); Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP (estadísticas y presupuestos referenciales, matriz de predios entregados en Plan de Tierras, Sistema de Información Nacional de Agricultura, Ganadería - SINAGAP); Secretaría Nacional del Agua (concesiones de agua en Ecuador); Ministerio de Salud Pública (Encuesta Nacional de Salud y Nutrición – ENSANUT); Superintendencia de Bancos y Seguros (colocación de créditos de la banca y privada), y Sistema de Rentas Internas SRI (ranking de empresas en Ecuador).

Anexo 2
Movimientos sociales con mayor relevancia en Ecuador

De alcance nacional:

- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador – CONAIE
- Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras – FENOCIN
- Frente Unido de Trabajadores – FUT
- Central Unitaria de Trabajadores – CUT
- Confederación ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de trabajadores – CEDOCUT

De alcance regional:

- Confederación Kichwa del Ecuador – ECUARUNARI
- Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana – CONFENIAE
- Federación de Centros Agrícolas y Organizaciones Campesinas del Litoral – FECAOL

De alcance local:

- Unión Tierra y Vida
- Comunidad amazónica de acción social Cordillera del Cóndor Mirador – CASCOMI
- Federación de Organizaciones del Azuay – FOA
- Pueblo Sarayaku

Organizaciones No Gubernamentales:

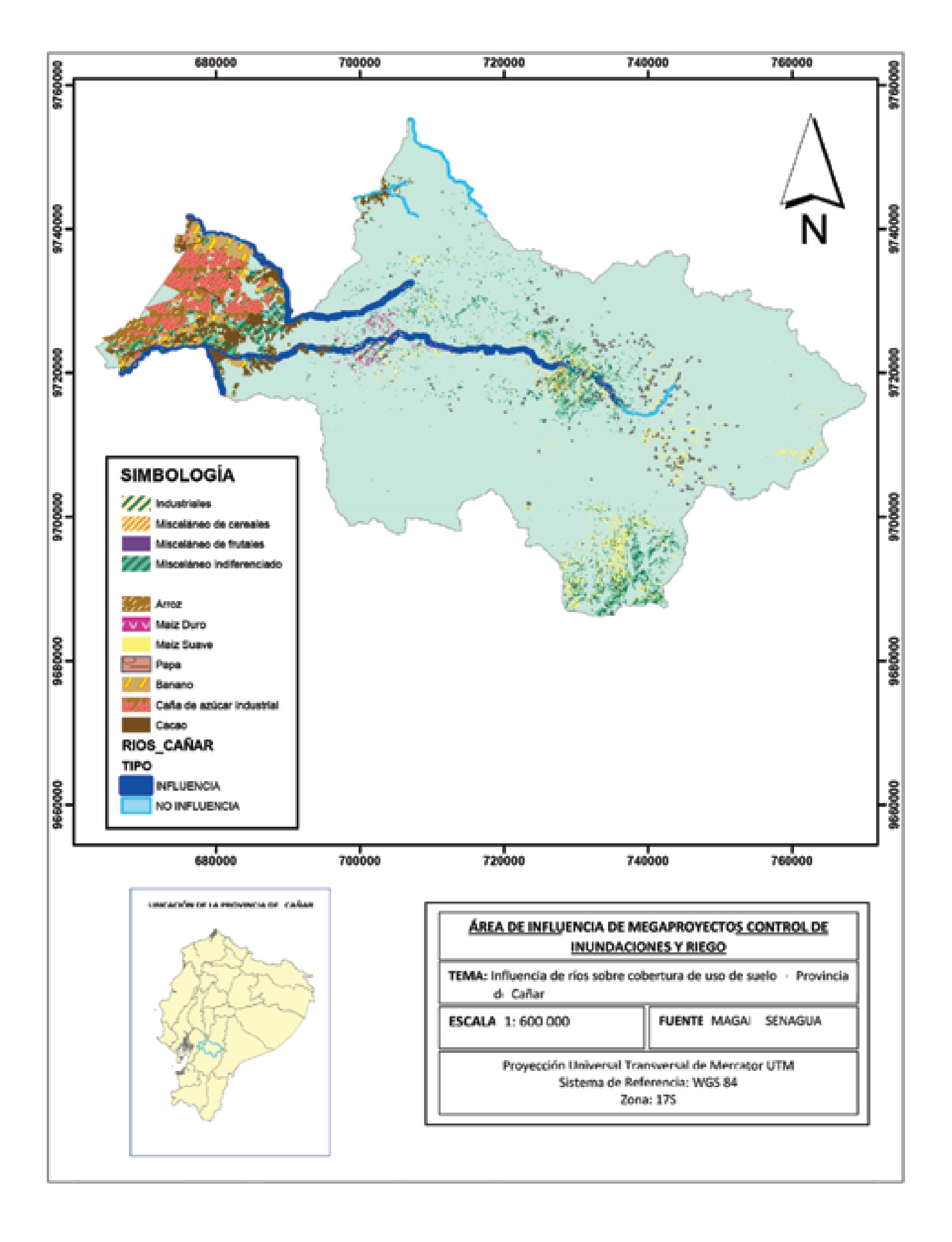
- Food First International Action Network – FIAN Ecuador
- Comisión Ecuménica de Derechos Humanos – CEDHU
- Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos – INREDH
- Acción Ecológica
- Centro de Derechos Económicos y Sociales – CDES
- Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos – CDH Guayas

Colectivos y redes:

a. Ecuador Decide
b. Red Jurídica para la Defensa de la Amazonía – RAMA
c. Yasunidos
d. Unión de afectados por las operaciones de Texaco

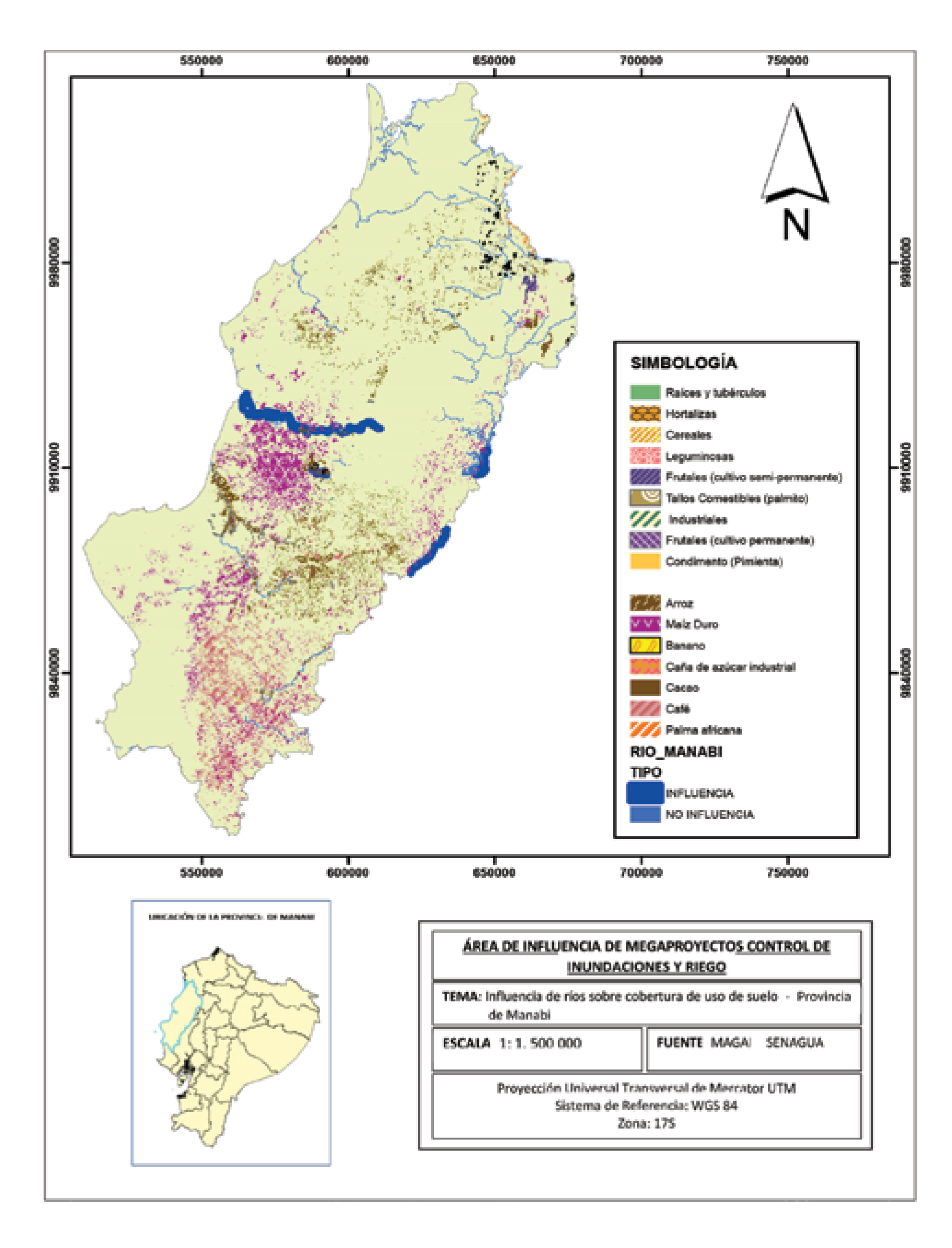
Anexo 3

Provincia de Cañar: influencia de ríos afectados por proyectos hídricos y cobertura de uso de suelo



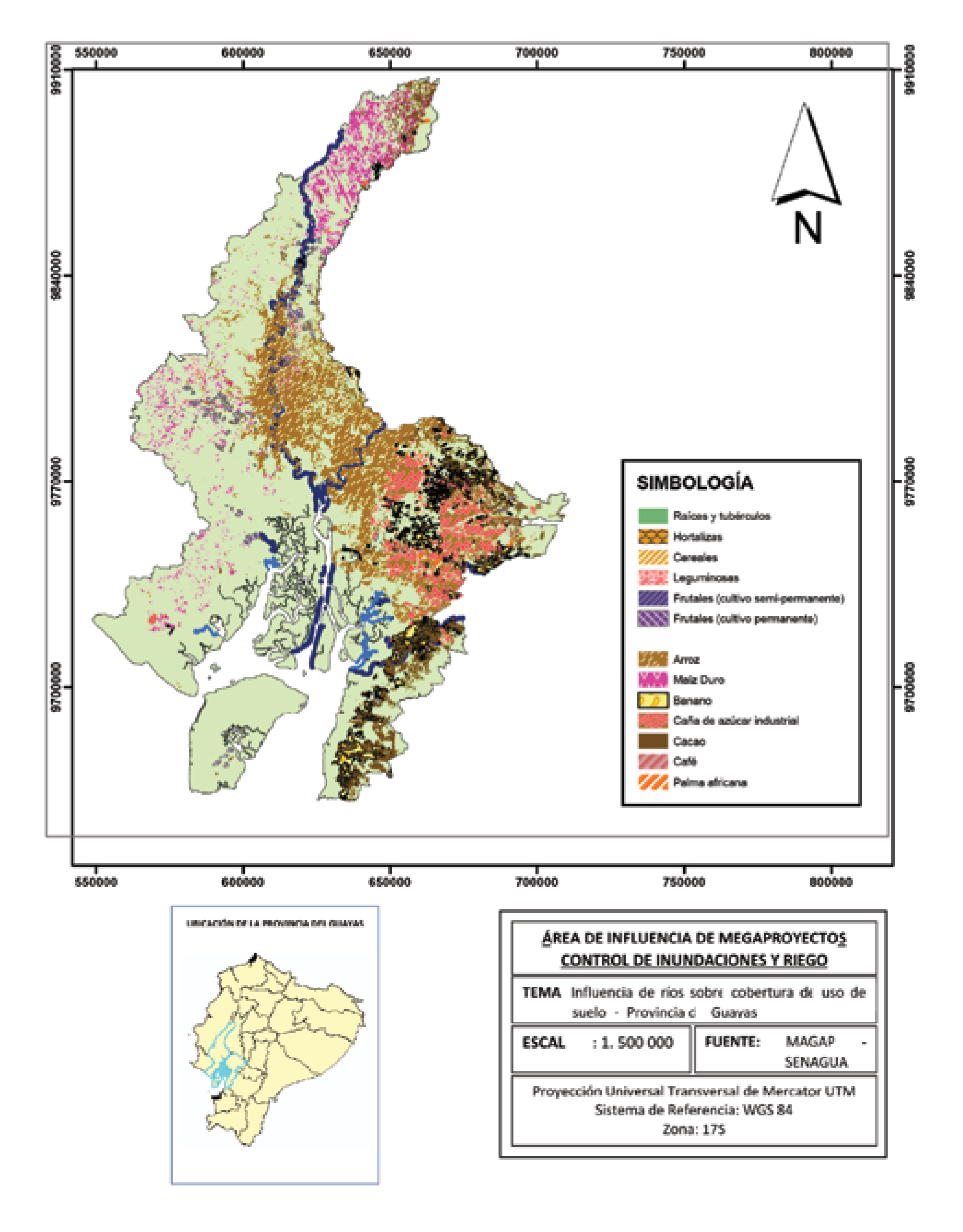
Anexo 4

Provincia de Manabí: influencia de ríos afectados por proyectos hídricos y cobertura de uso de suelo



Anexo 5

Provincia de Guayas: influencia de ríos afectados por proyectos hídricos y cobertura de uso de suelo



Anexo 6
Características de la madre

Variable	Relación
Edad de la madre	Cuando la madre tiene menor edad, existe mayor probabilidad de desnutrición.
Prácticas de lactancia correcta	La lactancia exclusiva de seis meses disminuye la probabilidad de desnutrición.
Escolaridad de la madre	Menor escolaridad de la madre, mayor probabilidad de desnutrición.

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Seminario Internacional Desafíos para superar la malnutrición, noviembre 2015.
Elaboración: FIAN Ecuador, 2015.

Anexo 7
Características del niño o la niña

Variable	Relación
Peso al nacer	Cuando el niño o niña presenta menor peso al nacer, existe mayor probabilidad de desnutrición.
Orden de nacimiento	En una familia, los primeros hijos o hijas tienen menor probabilidad de estar desnutridos. Así mismo, los hogares con un número de 5,67 personas tienen niños o niñas desnutridos.
Acceso a servicios de salud (carné de salud infantil)	Cuando los niños o niñas acceden a servicios de salud, tienen menor probabilidad de padecer desnutrición.

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Seminario Internacional Desafíos para superar la malnutrición, noviembre 2015.
Elaboración: FIAN Ecuador, 2015.

Anexo 8

Características del hogar

Variable	Relación
Área de residencia	En residencia urbana existe menor probabilidad de desnutrición. Las personas de las áreas rurales tienen menor acceso a servicios de salud.
Agua por red pública y alcantarillado	Acceso a agua por red pública, menor probabilidad de desnutrición.

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Seminario Internacional Desafíos para superar la malnutrición, noviembre 2015.
Elaboración: FIAN Ecuador, 2015.

Anexo 9

Funciones del Programa Acción Nutrición

Etapa	Función
Prenatal	Entrega de micronutrientes a las madres durante la etapa prenatal. Registro de niños y niñas recién nacidos. Monitoreo de niños con bajo peso al nacer a través del Ministerio de Salud Pública.
Nacimiento	Durante la etapa de crecimiento, se realizan visitas domiciliarias a familias con factores de riesgo para la desnutrición. Entrega de micronutrientes (chispas) a través del Ministerio de Inclusión
Crecimiento	Económica y Social. Servicio de alimentación en centros de desarrollo infantil y educación inicial. Desayuno y refrigerio escolar.

Fuente: MCDS, 2015.
Elaboración: FIAN Ecuador, 2015

Índice de Cuadros

Índice de gráficos

Lista de siglas:

ACM:	Acuerdo Comercial Multipartes
AGD:	Agencia de Garantía de Depósitos
ARCA:	Agencia de Regulación y Control del Agua
APP:	Alianzas público – privadas
AUA:	Autoridad Única del Agua
BNF:	Banco Nacional de Fomento
CAN:	Comunidad Andina de Naciones
CNA:	Censo Nacional Agropecuario
CASCOMI:	Comunidad Amazónica de Acción Social Cordillera del Cóndor Mirador
CDES:	Centro de Derechos Económicos y Sociales
CDESC:	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDH Guayas:	Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos
CEDHU:	Comisión Ecuménica de Derechos Humanos
CEDEGE:	Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas
CEDOCUT:	Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores
CELAC:	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CFN:	Corporación Financiera Nacional
CIBV:	Centros Infantiles del Buen Vivir
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CMA:	Cumbre Mundial de la Alimentación
COIP:	Código Orgánico Integral Penal
CONAIE:	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONFENIAE:	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
COPISA:	Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria

CRM:	Centro de Rehabilitación de Manabí
CSA:	Comisión de Soberanía Alimentaria
CUT:	Central Unitaria de Trabajadores
DaA:	Derecho a la Alimentación adecuada
DANS:	Diagnóstico de la situación Alimentaria, Nutricional y de Salud
DECOIN:	Organización de Defensa y Conservación de Intag
DESC:	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
ECUARUNARI:	Confederación Kichwa del Ecuador
ECV:	Encuesta de Condiciones de Vida
EDLC:	Centro Legal de Defensores del Medio Ambiente (Environmental Defender Law Center)
ENDEMAIN:	Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil en 2004
ENIEP:	Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de Pobreza
ENSANUT-ECU:	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición del Ecuador en 2012
ERNA:	Empleo Rural No Agrícola
FAO:	Organización para la Agricultura y Alimentación
FENOCIN:	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
FECAOL:	Federación de Centros Agrícolas y Organizaciones Campesinas del Litoral
FEI:	Federación Ecuatoriana de Indios
FIAN:	Food Information and Action Network
FIDH:	Federación Internacional de los Derechos Humanos
FOA:	Federación de Organizaciones del Azuay
FORCOFES:	Federación de Organizaciones Campesinas del Cordón Fronterizo
FUT:	Frente Unido de Trabajadores
FUNDAMEDIOS:	Fundacion Andina para la Observación y Estudio de Medios
GAD:	Gobiernos Autónomos Descentralizados
INAR:	Instituto Nacional de Riego
INEC:	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INIAP:	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias
INREDH:	Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos
INTI:	Intervención Nutricional Territorial Integral
LORHUAA:	Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua
LORSA:	Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria

MAGAP:	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
MBDH:	Monitoreo Basado en Derechos Humanos
MCDS:	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
MIDUVI:	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES:	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MIPRO:	Ministerio Coordinador de la Productividad, Empleo y Competitividad
MSP:	Ministerio de Salud Pública
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA:	Organización de los Estados Americanos
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
OMS:	Organización Mundial de la Salud
ONG:	Organización No Gubernamental
ONU:	Organización de Naciones Unidas
PIB:	Producto Interno Bruto
PIDESC:	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNBV:	Plan Nacional del Buen Vivir
PNRD:	Plan Nacional de Riego y Drenaje 2013
PREDESUR:	Programa Regional para el Desarrollo del Sur del Ecuador
PUCE:	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
RAMA:	Red Jurídica para la Defensa de la Amazonía
REVIT:	Sistema Nacional de Registro de Datos Vitales
SBS:	Superintendencia de Bancos y Seguros
SENAGUA:	Secretaría Nacional del Agua
SENPLADES:	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIPAE:	Sistema de Investigación de la Problemática Agraria en Ecuador
SIVAN:	Subsistema Integrado de Vigilancia Alimentaria Nutricional
SRI:	Servicio de Rentas Internas
TIC:	Tecnología de Información y Telecomunicación
UNIÓN TIERRA Y VIDA:	Unión de Organizaciones de Pequeños Agricultores Autónomos de la Costa
UE:	Unión Europea
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPA:	Unidad Productiva Agraria
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



Balance de la situación alimentaria y nutricional en Ecuador

Informe 2015




ISBN 978-9942-8609-0-3













